



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DOUGLAS SOUZA ALVES

**A CLÁUSULA DE DESEMPENHO NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº
97, DE 2017: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA ALTERAÇÃO DAS
REGRAS ELEITORAIS PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-
PARTIDÁRIA**

BRASÍLIA,
2019

DOUGLAS SOUZA ALVES

**A CLÁUSULA DE DESEMPENHO NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº
97, DE 2017: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA ALTERAÇÃO DAS
REGRAS ELEITORAIS PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-
PARTIDÁRIA**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política
(IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial à obtenção do título de bacharel em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer

BRASÍLIA,
2019

DOUGLAS SOUZA ALVES

**A CLÁUSULA DE DESEMPENHO NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº
97, DE 2017: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DA ALTERAÇÃO DAS
REGRAS ELEITORAIS PARA A REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-
PARTIDÁRIA**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política
(IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial à obtenção do título de bacharel em
Ciência Política.

Prof. Dr. David Verge Fleischer

Orientador

Prof^a. Dra. Suely Mara Vaz G. de Araújo

Parecerista

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a pessoa que por meio de muito trabalho, esforço, dedicação e lágrimas me fez chegar até aqui: minha mãe, dona Maria ou dona Nenzinha, como é conhecida. Sem sua confiança, amor e apoio incondicional de nada seriam meus esforços para ser o primeiro da família a ter um diploma em uma universidade pública. Essa monografia é mais sua do que minha.

Meus sinceros agradecimentos a todos os meus professores durante toda a minha formação na rede pública de ensino do Distrito Federal. A excelência do trabalho de vocês me deram as bases e o caminho para chegar à universidade e ir além: Prof^{as} Solange Andréia Soares; Rosilane Cruz; João César; Adelaide de Paula e Lúcia Lima.

Agradeço, em especial, pelo apoio e honra de ter como orientador o Prof. Dr. David Verge Fleischer e como parecerista a Prof^a. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. Duas grandes referências, que com sua grandíssima contribuição e trabalho muito orgulham toda a Ciência Política brasileira.

Agradeço ainda, a Deputada Federal por Roraima, Dep. Shéridan, relatora na Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 282/2016, que me deu a honra de entrevistá-la e ter sua enorme contribuição para com meu trabalho. Com seu apoio e gentileza, as percepções sobre as negociações e a aprovação do projeto enriqueceram muito minha pesquisa e minha formação como cientista político.

Por fim, agradeço a Universidade de Brasília e à todos os meus amigos que fizeram parte dessa jornada de formação como profissional e ser humano. Ter sido aluno da UnB, terra de Darcy Ribeiro, Athos Bulcão, Honestino Guimarães e tantos outros, foi o maior privilégio e balbúrdia que eu poderia ter e fazer.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar um panorama acerca da aprovação da PEC nº 282/2016 na forma da Emenda Constitucional nº 97 de 4 de outubro de 2017. E suas consequências e impactos para a qualidade da representação político-partidária no Brasil. A emenda constitucional em questão instituiu no Brasil, pela primeira vez, uma cláusula de desempenho para os partidos políticos, gradual e que será implementada totalmente até às eleições de 2030 no sistema partidário, caso não haja revés neste sentido. A fragmentação partidária brasileira alcançou altos índices nos últimos anos, tornando-se o Brasil o país com o mais alto grau de fragmentação do sistema. Atualmente, são 33 os partidos políticos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e mais 75 em processo de formação. Tudo isso, levou a necessidade de se enfim organizar o sistema. Com o vigor da Cláusula, ainda nas eleições de 2018, foram 14 partidos políticos atingidos, destes 9 com representação na Câmara dos Deputados. A cláusula de desempenho brasileira, diferentemente das outras experiências no mundo, como no caso alemão, não barra a entrada de representantes na câmara baixa, mas assegura seus mandatos e limita a participação dos partidos políticos no rateio de entes tão necessários para sua sobrevivência: o fundo partidário e o acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. A partir do primeiro impacto da cláusula notou-se uma mínima redução da quantidade de partidos políticos no parlamento, com a gradualidade dos efeitos até o pleito de 2030 se espera uma significativa redução da fragmentação partidária no país. Ao passo que facilita a operacionalização do Presidencialismo de Coalizão e uma melhora na qualidade da representação política no país, fortalecendo os partidos políticos e estreitando os laços entre representantes e representados.

Palavras-chave: Reforma política. Partidos. Sistema partidário. PEC n. 282/2016. EC n. 97/2017. Cláusula de barreira. Cláusula de desempenho. Coligações eleitorais. Eleições Proporcionais. Estado. Democracia. Representação Política.

ABSTRACT

This work's objective is to present an overview of the PEC #282/2016 's approval in the form of the constitutional amendment #97 of October 4th 2017, and its consequences and impacts on the quality of political party representation in Brazil. The constitutional amendment in question instituted on Brazil, for the first time, a gradual performance clause to political parties, which will be implemented completely, if no setbacks happen in its way, by the 2030's elections on the party system. Recently, Brazilian parties' fragmentation were extremely frequent, becoming the country with the highest fragmentation rate. Nowadays, there are 33 political parties with a definitive registry on the Supreme Electoral Court and 75 more in a formation process, resulting in a need to organize the system. With this clause in force, in the 2018 election, 14 parties were affected, 9 of which has representation at the Chamber of Deputies. The Brazilian performance clause does not prevent the entrance of representatives in the lower house, unlike other occurrences over the world, like the German case, but ensures their mandates and limits the participation of political parties on the apportionment of beings necessary for their existence: the party funding and free access to radio and television time. Starting from the clause's first impact, a minimal reduction on the number of political parties at the parliament was noticed. With the gradual effects of the process lasting until 2030, a significant reduction of fragmentations are expected. This facilitates the operationalization of the presidential coalition and an improvement in Brazil's political representation quality, therefore strengthening political parties and narrowing ties between representatives and representees.

Keywords: Political reform. Parties. Party system. PEC #282/2016. EC #97/2017. Barrier clause. Performance clause. Electoral coalition. Proportional Elections. State. Democracy. Political representation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CD	Câmara dos Deputados
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
DTQ	Destaque
EC	Emenda Constitucional
Pcdob	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal (atual Democratas - DEM)
PL	Partido Liberal (antigo PR)
PL	Projeto de Lei
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista (atual Cidadania)
PRB	Partido Republicano Brasileiro Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados QE - Quociente Eleitoral
QP	Quociente Partidário
SD	Partido Solidariedade
SF	Senado Federal

STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	SISTEMA ELEITORAL E SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO.....	12
3	REPRESENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA.....	19
4	CLÁUSULA DE BARREIRA E CLÁUSULA DE DESEMPENHO.....	26
	4.1. A Cláusula de barreira Alemã como arquétipo.....	30
	4.2. Cláusula de Barreira na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.096/2015 (Lei dos Partidos Políticos).....	31
	4.3. A Cláusula de Barreira em 2006 e a Decisão do STF.....	32
5	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 E A CLÁUSULA DE DESEMPENHO.....	35
	5.1. A Cláusula de Desempenho como condicionante de acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito ao Rádio e à Televisão.....	37
	5.2. O fim das Coligações nas Eleições Proporcionais.....	38
	5.3. Entrevista com a Relatora da PEC Nº 282/16 na Comissão Especial, Deputada Shéridan (PSDB/RR).....	44
6	CONDICIONANTES E IMPACTOS COM A PROGRESSÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO.....	47
	6.1. Repercussões da Cláusula nas eleições de 2018 e na 56ª Legislatura.....	47
	6.1.1. A ‘Lei Tiririca’ e o fim dos puxadores de voto.....	47
	6.1.2. Partidos Políticos atingidos e as estratégias de contorno à Cláusula.....	50
	a) Brechas na legislação.....	
	6.1.3. Resolução da Câmara nº 30/2018.....	57
6	CONCLUSÃO.....	62
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

	ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM A RELATORA DA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC Nº 282/2016, DEPUTADA SHÉRIDAN (PSDB/RR).....	69
--	---	----

1. INTRODUÇÃO

O tema escolhido para objeto desse projeto fora o de: Regras do Sistema Eleitoral e Representação Político-partidária. Observa-se na literatura correlata e na historicidade da ciência política brasileira como o nosso sistema e formas políticos consolidados na Constituição de 1988, foram alvo de debates acerca de sua viabilidade e estabilidade governamental ao longo de nossa história democrática recente. Tal debate, fomentou, desde a CF de 88, algumas reformas políticas que tentavam sobretudo, solucionar alguns percalços das regras eleitorais postas a fim de dar soluto a problemáticas de representação política e vícios de nosso sistema político. Dentre essas reformas, *cláusulas de barreira* vêm sendo colocadas com destaque, com o intuito principal de se alterar o sistema eleitoral com impacto no sistema e representação política da sociedade (CARVALHO, 2006).

Seus defensores, como bem pontuou Carvalho (2006) apostam na Cláusula, como um soluto para a hiper fragmentação partidária do nosso sistema político e as problemáticas de governabilidade de um governo de Presidencialismo de Coalizão perante isso. Seus principais críticos, por sua vez, pontuam sua inconstitucionalidade, ao passo que dificulta a representação plural de todos os interesses postos na sociedade brasileira. Tem-se diante disso um impasse: de uma lado a possibilidade de regulação e controle do Estado na quantidade de partidos políticos representados institucionalmente e, doutro, a defesa da manutenção da pluralidade de tão diversas e divergentes posições quanto as presentes em nossa sociedade.

Deste modo, pretende-se a partir do tema e problemas supracitados, responder a seguinte pergunta de pesquisa: **Qual o impacto do instituto da Cláusula de Desempenho para a representação política?** Perpassa-se dessa forma, por um debate sobre qualidade da representação política nas democracias liberais-representativas; sistema partidários e sistema partidário brasileiro; mudanças em regras eleitorais e seus impactos no sistema e representação político partidária.

O método a ser utilizado será o **analítico-descritivo e exploratório**, buscando não apenas procurar e descrever o fenômeno objeto de estudo, mas analisá-lo para obter uma compreensão ampla de suas causas e efeitos a partir de um **estudo de caso** dos impactos do instituto da cláusula de desempenho a partir do resultado eleitoral de 2018. Como contribuição para análise levanta-se dados oriundos do Tribunal Superior Eleitoral e da Câmara dos

Deputados acerca do sistema partidário e do resultado eleitoral. De acordo com o caso a ser estudado, como técnica de pesquisa foi escolhido o uso de uma entrevista semiestruturada qualitativa face a face (VIEIRA, 2009) com a relatora da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 282/2016, Deputada Shéridan (PSDB/RR).

No primeiro capítulo se levanta o debate do atual estado de consolidação do sistema eleitoral e do sistema partidário no Brasil. As perspectivas e peculiaridades históricas da construção de nosso modelo institucional e as consequências disso para o atual momento da democracia no país. No segundo, perpassa-se sobre a discussão contemporânea acerca da representação política com o objetivo de questionar acerca das possibilidades de interferência direta e indireta da alteração das regras eleitorais para a qualidade da representação no Brasil.

Por sua vez, no terceiro capítulo entra-se no escopo principal deste trabalho: a discussão acerca do instituto da cláusula de desempenho. Desde o caso alemão que serviu de arquétipo as outras experiências pelo mundo até o debate de sua instituição no Brasil após a Constituição Federal de 1988. Diferenciando ainda as nuances entre cláusula de barreira e cláusula de desempenho.

No quarto capítulo, pretende-se apresentar um panorama da experiência da instituição da cláusula de desempenho no Brasil a partir da implementação da EC nº 97/2017, seus principais pontos e suas peculiaridades. Neste capítulo, se insere uma entrevista semiestruturada com a relatora da Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposição, Dep. Shéridan (PSDB/RR), de extrema importância para entender a construção política em torno do texto final promulgado em outubro de 2017, com efeitos já nas eleições de 2018.

Por fim, no último capítulo se busca discutir os principais efeitos da cláusula de desempenho da EC nº 97/2017 que tem parte de seus efeitos já nas eleições de 2018. A cláusula, gradual até as eleições de 2030, pretende com sua progressão enxugar o sistema partidário brasileiro e buscar melhorias da ordem da qualidade da representação política.

2. SISTEMA ELEITORAL E SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Dotado de um presidencialismo à brasileira, ou mais conhecido como *Presidencialismo de Coalizão* pela denominação dada por Abranches (1988), o Brasil adota uma combinação institucional de presidencialismo, organização federativa e bicameralismo em um sistema eleitoral misto: proporcional para a Câmara dos Deputados e majoritário para o Senado Federal. Com a inclusão, ainda, de uma *lista aberta* nas eleições proporcionais (NICOLAU, 2006; MELO, 2007).

Tal combinação institucional associada à sua história política confere ao país características peculiares no que concerne às outras experiências presidencialistas pelo mundo. Abranches pontua que “não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES, 1988, p. 19).

O fato é que, de um modo ou de outro, os partidos políticos são condição *sine qua non* para a existência de um regime democrático, intrínsecos à própria ideia de democracia em sua concepção liberal representativa. São eles os responsáveis pela defesa e representação de múltiplos interesses da sociedade e de sua conexão com o Estado. A expressão desses interesses se dá a partir de políticas públicas e é propiciada pelo crivo da competição eleitoral. É a capacidade de se organizarem em torno de eleições periódicas livres e justas, em busca de votos, que os diferencia de outras organizações políticas e os torna característica inextinguível das democracias (KINZO, 1993). Seu índice de enraizamento e identificação nas sociedades contemporâneas fazem parte de outro debate, concernente ao nível de consolidação dos sistemas partidários e da hodierna crise de representação (MIGUEL, 2004).

Por conseguinte, o multipartidarismo, assim como nossas outras escolhas institucionais, fazem parte da consolidação de sistemas já experimentados em nossa tradição histórica e política. Foi experimentado nos dois períodos democráticos do país (1946-1964; e 1985 - atual) sendo mais acentuado no período atual. Com o término da ditadura militar e o começo da Nova República, o sistema partidário passou por um período de grande expansão, com os governos civis, e um posterior encolhimento, tendo no final dos anos 1990 visto um aumento de sua fragmentação. De modo que, tiveram representação na Câmara dos Deputados 18 partidos políticos nas eleições de 1998 e 2002; 21 em 2006; 28 em 2014; chegando a 30 nas eleições de 2018 (FLEISCHER, 1997; MELO, 2007).

No que concerne ao sistema eleitoral, no Brasil adota-se um *sistema misto*. Os países que adotam esta tipologia buscam, sobretudo combinar dois sistemas eleitorais distintos com vistas a sanar os percalços do sistema proporcional e oferecer um meio termo entre governabilidade *versus* qualidade da representação política (MELO, 2007)

Por um lado, o sistema majoritário, adotado para a eleição no Senado Federal, do Presidente da República e dos chefes dos poderes executivos estaduais e municipais (com mais de 200 mil habitantes) é calcado sobre argumentos da facilidade da eleição de uma maioria governativa; estabilização do sistema, ou mesmo da redução da fragmentação partidária. Doutro, o sistema proporcional, utilizado para a eleição da Câmara dos Deputados e de assembleias estaduais e municipais, surge como a afirmação da presença de diversos interesses e grupos - por vezes de lados opostos do espectro político - que se devem fazer presentes no parlamento buscando a expressão no legislativo de uma sociedade com a complexidade e heterogeneidade social, como a brasileira, com vistas a melhora na qualidade da representação política (ABRANCHES, 1988; CAGGIANO, 1987; SARTORI, 1996; MELO, 2007).

O sistema majoritário, de fórmula mais inteligível, pode ser de *maioria simples* ou *maioria absoluta*. A primeira, elege aquele mais votado entre os demais. A segunda, o candidato que alcançar uma porcentagem superior a 50% dos votos. Por sua vez, os países que adotam o sistema proporcional, diferem significativamente em seu grau de proporcionalidade, que é variável de acordo com a magnitude dos distritos eleitorais - isto é, quantos são os representantes eleitos naquela circunscrição eleitoral - ou a fórmula eleitoral adotada para a distribuição de cadeiras entre os partidos (NICOLAU, SCHMITT, 1995; SARTORI, 1996).

No Brasil são considerados 27 distritos, de Magnitude que pode variar de $M=8$ à $M=70$, onde o de menor magnitude é o Distrito Federal e o de maior, o estado de São Paulo. Quanto à fórmula, existem três principais que são adotadas pelas democracias pelo globo, que podem ser divididas pelo seu grau de proporcionalidade. São elas: *Maiores Sobras*; *Sainte-Lague de maiores médias modificadas*; e *D'Hondt de maiores médias*. Sendo a primeira a mais proporcional, a segunda de proporcionalidade intermediária e a terceira, que é a adotada no Brasil, a mais desproporcional entre todas (NICOLAU, SCHMITT, 1995; FLEISCHER, 1995; MELO, 2007).

Nesse quadro, a combinação de escolhas institucionais e um sistema eleitoral misto para eleição de um Congresso bicameral, juntamente com regras eleitorais específicas,

parecem desaguar em um horizonte irremediável: um multipartidarismo de alto grau (KINZO, 1993). Visto por outro ângulo, Jairo Nicolau e Schmitt (1995) argumentam que a combinação da fórmula eleitoral adotada no Brasil - que favorece os maiores partidos - e outras características do sistema eleitoral: como a *lista aberta* nas eleições proporcionais, além da exclusão dos partidos que não alcançaram o QE na disputa pelas sobras, não parecem suficientes para explicar, sozinhos, o alto grau de fragmentação alcançado no país a cada eleição.

Melo, por sua vez, argumentando contrariamente, pontua que “*em que pese a existência de algumas distorções no que se refere a proporcionalidade*, o sistema eleitoral adotado para a Câmara dos Deputados é extremamente poroso e coloca poucas barreiras à representação parlamentar. (MELO, 2007, p. 9) (*grifos meus*). Para o autor, a facilidade com que novas legendas têm para obtenção de recursos públicos - acesso ao fundo partidário, tempo gratuito de rádio e TV, etc - propiciadas pelas legislações eleitoral e partidária brasileira teriam peso mais decisivo sobre o quadro de fragmentação do sistema.

De uma forma, ou de outra, "a comparação com dados atuais de outros países mostra que o Brasil é, talvez, o país com o sistema partidário mais fragmentado do mundo, tomando as câmaras baixas como referência" (CARREIRÃO, 2014, pp. 266). Sendo uma tendência em ascensão que inflige diretamente sobre a maior instabilidade do sistema partidário, e, conseqüentemente sobre a qualidade da representação e da *accountability*. Carreirão advogaria ainda que

[...] em 2010, a fragmentação na eleição para a Câmara dos Deputados continuou aumentando (10,6 para 11,3 em âmbito agregado, para o país; de 8,0 para 8,2 na média dos estados). Além disso, esse aumento ocorreu em 17 das 27 unidades da federação, tratando-se, portanto, não só de de aumento agregado que pudesse ter sido influenciado por alguns poucos estados. (CARREIRÃO, 2014, p. 266)

A tabela a seguir, vai de encontro a argumentação:

Tabela 1. Número de partidos efetivos (arena eleitoral) por estado (2006-2010)

Estados	Deputado Federal		Deputado Estadual		Governador		Senador	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Rondônia	7,3	7,7	13,2	14,2	2,6	2,7	3,4	3,7
Acre	7,9	6,8	9,8	12,8	2,4	2,0	1,3	3,8
Amazonas	9,3	9,4	13,6	13,3	2,4	2,1	3,2	3,5
Roraima	11,4	8,7	15,7	16,5	2,1	2,3	2,1	4,6
Pará	6,5	7,0	9,1	10,5	2,8	2,6	2,5	1,8
Amapá	8,4	10,7	14,5	13,5	2,3	3,8	2,1	3,8
Tocantins	5,7	7,8	8,5	8,1	2,1	2,0	2,2	1,7
Maranhão	8,9	9,3	10,1	13,8	2,8	2,7	3,0	2,4
Piauí	7,6	6,8	8,7	8,4	2,2	2,8	2,1	3,2
Ceará	6,5	8,1	7,1	11,2	2,0	2,3	2,1	3,4
Rio G. Norte	7,6	8,4	8,7	9,5	2,1	2,4	2,5	3,6
Paraíba	6,4	6,0	6,8	8,9	2,1	2,0	2,3	1,8
Pernambuco	9,6	8,4	12,2	11,0	3,0	1,4	2,5	3,0
Alagoas	10,2	7,6	5,6	11,4	2,4	3,1	2,7	3,6
Sergipe	7,6	8,1	7,9	11,8	2,1	2,1	2,1	4,3
Bahia	5,6	8,4	11,4	11,5	2,1	2,1	2,7	4,3
Minas Gerais	10,4	10,7	8,2	12,4	1,6	2,0	2,2	3,4
Espírito Santo	7,0	8,0	7,8	12,6	1,6	1,4	1,9	2,8

Rio de Janeiro	12,7	11,7	8,7	11,9	3,7	2,0	2,8	5,0
São Paulo	9,0	9,2	9,9	7,5	2,3	2,6	2,4	4,7
Paraná	7,9	10,2	10,6	9,3	2,9	2,1	2,1	4,1
Santa Catarina	6,2	6,3	7,8	7,1	2,7	2,6	2,3	4,7
Rio G. Sul	8,5	7,8	6,4	7,5	3,8	2,6	4,1	3,8
Mato G. Sul	5,6	6,0	7,4	8,7	1,9	2,0	2,2	3,8
Mato Grosso	8,1	8,0	7,1	7,3	2,1	2,6	2,3	4,0
Goiás	6,6	8,1	9,8	10,5	2,5	2,7	1,6	3,1
Distrito Federal	6,9	6,9	12,1	16,3	2,8	2,8	2,1	3,3
Média estados	8,0	8,2	9,6	11,0	2,4	2,4	2,4	3,5
Brasil (total)	10,6	11,3	11,5	11,6	5,4	5,7	6,8	7,9

Fonte: Carreirão, 2014, p. 267.

Frente a esse quadro, era de se esperar a impossibilidade de formação de coalizões governistas bem sucedidas e do consequente sucesso da agenda do Executivo o que, após 30 anos, não é o visto. Muito pelo contrário, apesar da intensa e crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro, os governos não parecem ter grandes dificuldades à governabilidade, visto as maiorias legislativas dos governos recentes no plano nacional (CARREIRÃO, 2014). Deste modo, o argumento baseado na relação entre o altíssimo nível de fragmentação partidária no Brasil e a impossibilidade de formação de coalizões governamentais pelo Executivo, se enfraquece. O verdadeiro problema parece outro: os *custos de transação* e percalços da *accountability* em um sistema de fragmentação exacerbada (KINZO, 1993; NICOLAU, 2006; CARREIRÃO, 2014).

Tal argumento, em consonância com os últimos dados do TSE - são 35 o número de partidos registrados no Tribunal e mais 73 em processo de formação¹ - vão em direção contrária ao argumento de Abranches (1988) que ao conceber seu conceito de *Presidencialismo de Coalizão* à luz da Nova República, considerava as preocupações com o aumento desenfreado de nossa fragmentação partidária, exacerbadas. Contudo, o alto grau de fragmentação não pode ser visto como consequência *direta e mecânica* de um sistema proporcional que estimula o multipartidarismo, pondo em risco a própria representação proporcional em troca de um sistema com menores custos de transação (NICOLAU, SCHMITT, 1995).

Sem entrar no vasto debate acerca do grau de consolidação do sistema partidário brasileiro (MELO; CÂMARA 2012), o presente trabalho considera a argumentação adotada por Melo e Câmara (2012) que ao analisar a consolidação do sistema partidário, recusa a ideia de *institucionalização* tal qual formulada por Mainwaring e Scully (1995) e aposta na abordagem de Mair (1996 e 2006) que por sua vez, pontua a estruturação do sistema partidário a partir da disputa pela Presidência da República.

De modo que, no caso brasileiro, um sistema que antes caótico, apresenta a partir da década de 1990 relativo grau de consolidação do sistema partidário estruturado, sobretudo por meio da estabilidade da competição eleitoral dos partidos políticos em torno do Executivo Federal. Corroborando a tese levantada por diversos autores que

nas eleições presidenciais brasileiras formou-se um padrão estável de competição, a partir de 1994: a disputa se dá basicamente entre candidatos do PT e do PSDB, cada um apoiado por certo bloco de partidos que seria relativamente estável ao longo das últimas cinco eleições (MELO, 2007, 2010; BRAGA, 2010; LIMONGI, CORTEZ, 2010; MELO, CÂMARA, 2012, CORTEZ 2012 *apud* CARREIRÃO, 2014, p. 272) (*grifos meus*)

Por outro lado, Carreirão (2014) afirma que, no que concerne ao papel estruturante do sistema partidário a pleitos para outros cargos, tal afirmação acima é uma meia verdade, uma vez que parcela importante dos partidos políticos - que não os pertencentes à coligações encabeçadas pelo PT e pelo PSDB - desconsideram a disputa pela Presidência da

¹ Dados encontrados no site do TSE: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>

República como critério norteador da formação de suas coligações em âmbito estadual. Mas, decerto, no concernente a disputa pelo Executivo Nacional, o fato é que no Brasil se consolidou um ‘padrão bipartidário na competição’ (BRAGA *apud* CARREIRÃO, 2014 [2010], p. 266).

Deste modo, o dado que o sistema partidário brasileiro se consolidou em torno da corrida eleitoral pela Presidência da República, a partir de um padrão bipartidário, não obscurece o fato de que nosso sistema alçou a um alto nível de fragmentação e que o baixo índice de enraizamento dos partidos na sociedade brasileira é tido como um dado. A estruturação do sistema em torno da competição pelo Executivo - não foi suficiente para melhorar a relação entre partidos políticos e sociedade, tampouco para reduzir o grau de esfrelamento do sistema partidário (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008; MELO 2010; MELO, CÂMARA, 2012) .

Contudo, vale pontuar que a baixa identificação partidária e consolidação dos partidos no seio social brasileiro, não são, sintomas isolados, mas um aspecto de nosso sistema político e uma inclinação crescente nas democracias contemporâneas. Dessa forma, as preocupações agora recaem sobre a qualidade e melhora da representação política e os custos de transação em um sistema de escolhas institucionais agregadas tão peculiar quanto o brasileiro (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008; MELO 2010; MELO, CÂMARA, 2012).

3. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARTIDÁRIA

Na Grécia antiga - a despeito do pequeno recorte de grupo que era considerado apto a votar e, a ser eleito - democracia, por vezes, se confunde ao conceito de igualdade política. Diferentemente do ideário grego, a acepção representativa contemporânea de democracia é sinônimo de *distinção*. Por eleição, entende-se que serão eleitos *os melhores* em distinção ao povo (MANIN, 1997). Entretanto, quando se olha para os outros regimes políticos experimentados, a inclusão de tantos grupos diferentes ao sufrágio é meritória, e serve à própria *lógica da inclusão*: a integração de grupos se torna sinônimo de legitimidade (MANIN, 1997; ARATO, 2002).

Contudo, com o avançar do processo de inclusão de entes antes marginalizados, a distância estabelecida entre os representantes e os representados é cada dia maior (ARATO, 2002). Nas democracias representativas para se falar de representação política, “é necessário visualizar algumas características, como: ênfase em elementos da autorização; atuação à favor de interesses dos representados e por fim, a prestação de contas.” (MIGUEL *apud* CARVALHO, 2015 [2013], p. 10).

Para diminuir esse hiato posto entre ator e principal, Arato (2002) argumenta que alguns mecanismos se fazem de extrema importância, entre eles “instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva” (p. 103) agindo como forma de reforço ao princípio mais importante da soberania popular nas democracias representativas: a *accountability* política. Esta serve principalmente - como em Manin (1997) - como espécie de uma *avaliação retrospectiva*, onde o eleitor pode punir ou recompensar seu representante *após* o mandato, nas eleições subsequentes. Tal noção, se vista isoladamente, assemelha-se ao conceito ‘pitkiniano’ de *representação formalista*, ao passo que se distancia do conceito ideal de *representação substantiva*, para a autora.

Em Pitkin (1967), grande expoente no debate contemporâneo sobre a representação, esta é dividida e apresentada em quatro formas: *formalista*; *descritiva*; *simbólica*; e *substantiva*. A primeira, para a autora, tem seu cerne na obra dos *Contratualistas*, em especial à de Hobbes, e é a conceituação de representação mas comumente difundida: se baseia em uma transferência de poder do representado para o representante, expressa na *autorização* ilimitada para que o último aja em nome do primeiro carregando consigo, também, a ideia liberal de *accountability* e de *responsividade* dos governantes para com os governados.

A segunda noção pode ser traduzida na representação de um parlamento que se reflita *como um espelho* a diversidade de seus representados, o que, segundo Pitkin, pode acabar se tornando inviável, pela ilusão da possibilidade de formação de um parlamento que corresponda com precisão a pluralidade social (LOUREIRO, 2009; PITKIN, 1967).

Por seu turno, a terceira residiria na representação por meio símbolos - uma bandeira ou um símbolo religioso, por exemplo - de modo que se faça presente algo que não esteja em forma ali. Entretanto, Pitkin pontua como uma problemática dessa tipologia seu cerne fascista: quando um líder de forma carismática pode se fazer sempre presente por meio de símbolos (CARVALHO, 2015; PITKIN, 1967).

Por fim, o conceito de *representação substantiva*, carrega a tipologia ideal de representação nos Estados Modernos, para a autora. Nele o representante possui não apenas o direito de agir em nome do representado (*acting for*), mas onde suas ações dever-se-iam refletir de forma *substantiva* a vontade daqueles. Dito de outra forma: é como se o representante pudesse agir no parlamento como o representado o faria se ali estivesse, sem descartar entretanto, a autonomia do mandato.

É, sobretudo, “agir no interesse do representado de uma maneira *responsiva* a ele” (ALMEIDA, 2014, p. 113). Aqui, a representação é vista não apenas como uma transferência de poder entre as partes, ou enxergada só no momento anterior, ou posterior, da representação, mas *durante* a atividade de representar. Desloca-se dessa forma o enfoque para o exercício da representação e relação entre o agente e o principal, conciliando ainda os interesses e competências das duas partes de forma interdependente (PITKIN, 1967; 2006; LOUREIRO, 2009; CARVALHO, 2015).

Outra referência contemporânea importante nos estudos sobre representação política, é Nadia Urbinati (2006b). Em sua célebre obra "O que torna a representação democrática?", além de pontuar sua defesa da democracia representativa como melhor forma de governo - inclusive sob o ideário grego de democracia direta - argumenta que o modelo, ao promover a participação popular, expande os mecanismos de controle dos governados sobre os governantes.

Dessa forma, ao conceber sua teoria da Democracia Representativa, a autora inova ao trazer para o debate sobre representação seu conceito de *representação política* que não se encerra no voto e, ultrapassa o conceito de *Soberania*. Urbinati dialoga diretamente com

Pitkin, ao expandir a representação para outras formas participativas para além das eleições e da escolha de representantes. A representação ao não se encerrar na urna, e no importante processo de controle popular dos governantes propiciado por esta, se torna uma arena política com opiniões e decisões que devem estar em constante diálogo com a sociedade para se tornarem legítimas (URBINATI, 2006b; LOUREIRO, 2009).

Ao postular, em seu conceito de representação política o caráter insuficiente das eleições, a autora enxerga a representação como uma forma de *diálogo* entre a sociedade e o Estado, tendo os partidos políticos papel *decisivo* nesse processo e levando ao máximo a potencialidade da democracia representativa como entes unificadores e canalizadores dos anseios da população nas instâncias institucionais. Se, para Urbinati (2006b), os partidos políticos têm papel fundamental na representação, a Representação Proporcional (RP), por sua vez, equivale a condição *sine qua non* a democracia, ao passo que essa

preenche os princípios democráticos de igualdade política e de controle popular mais do que o sistema majoritário. Enquanto o sistema majoritário retém a dimensão do direito de decisão, a representação proporcional retém o direito de representação, além de encorajar o objetivo mais amplo de debate público e o desenvolvimento da competência de julgamento entre os eleitores. (LOUREIRO, 2009, p. 81) (grifos meus)

Em consonância a esse argumento, Abranches (1988) argumenta que a Representação Proporcional, em especial no caso brasileiro, seria reflexo direto da construção histórica e social do país e de sua tradição republicana, sendo de extrema importância como forma de legitimação e estabilidade social em uma sociedade caracterizada por sua pluralidade social, regional e cultural como a brasileira. Tal argumento é reforçado por Lijphart (1990) que pontua que o sistema político adotado em um país ecoa sua especificidade histórica e política, tendo os sistemas proporcionais, contudo, maior ou menor grau de proporcionalidade, a depender da fórmula adotada. Não existe dessa forma, fórmula perfeita da proporcionalidade e nem como garanti-la, existem sistemas mais ou menos proporcionais (RODRIGUES, 1995).

Contudo, ao fazer sua defesa da Representação Proporcional à luz da Constituinte da Nova República, o autor pontua que a RP por si só ordenaria o sistema partidário e impediria maior grau de fragmentação do sistema, excluindo ainda aquelas legendas com

interesses apenas eleitorais. Posiciona-se dessa forma, contrariamente a qualquer Cláusula de Barreira, que viesse a ser instituída com fins a redução do número de partidos políticos, ao custo de agir negativamente sobre a representação política.

Frente ao argumento da fragilidade da formação de maiorias governativas pelo Executivo em um quadro de multipartidarismo exacerbado, Abranches defende ainda que "a garantia de representação a minorias significativas não determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique, com frequência, a necessidade de coalizões governamentais (ABRANCHES, 1988, pp. 13). Passados 30 anos desde a defesa de Abranches, percebe-se que no concernente à formação de maiorias legislativas, de fato, se observado os governos recentes não parece haver qualquer dificuldade para a governabilidade frente à intensa fragmentação partidária do sistema, como pontua Carreirão (2014).

Ainda assim, como já lembrado, o problema então passa a ser de outra ordem: o da qualidade da representação política e o da *accountability* (KINZO, 1993; NICOLAU, 2006; CARREIRÃO, 2014). Se, do ponto de vista da governabilidade não há grandes percalços - e nesse aspecto, Abranches teria razão quanto ao exagero das preocupações acerca da proliferação desmedida de legendas políticas. Doutro, a peculiar combinação institucional com que consolidou o sistema à brasileira, cria problemáticas do ponto de vista da inteligibilidade do sistema - e do controle - pelos cidadãos (KINZO, 2003).

Nesse sentido, alguns pontos tendem a enfraquecer a relação e o poder de controle entre representantes e representados, consequentemente agindo sobre a qualidade da representação política no país. Para Kinzo, a complexidade com que é dada o contexto eleitoral brasileiro pode ser resumida em: "a) uma disputa por cargos para diferentes níveis de governo - dado que se trata de uma federação; b) cuja eleição rege-se por diferentes sistemas eleitorais; c) cujos participantes são uma miríade de partidos, coligações e candidatos" (KINZO, 2003, p. 3).

Dito de outra forma, seja a presença de eleições concomitantes para diferentes cargos, mas como sistemas eleitorais opostos, uma *lista aberta*, ou mesmo a instituição de coligações eleitorais nas eleições proporcionais - extinta a partir da Emenda Constitucional nº 97 de 2017 e que valerá, a partir das eleições municipais de 2020 - são traços do sistema político brasileiro, que não apenas produzem o enfraquecimento dos partidos políticos na arena eleitoral. Mas, ao debilitar a capacidade do eleitor de compreensão sobre o sistema

político e partidário do país, enfraquece seu poder de controle sobre seus representantes e, desta forma, a própria qualidade da representação.

Destarte, a conciliação entre presidencialismo e RP de lista aberta levantou debates desde o início sobre sua viabilidade e sobre as consequências sobre o sistema político-partidário. No centro do debate, pontuaram-se, desde a Constituição de 1988, as inúmeras possibilidades de reforma política que pudessem, de alguma forma, atenuar os percalços da representação, fragmentação partidária, ou da governabilidade sobre o sistema, expressos, sobretudo, na busca por alterações nas regras eleitorais ou mesmo na própria Representação Proporcional (SILVA et al, 2015).

Tal debate, entretanto, não se ergue sozinho, se de um lado pontuam-se diversas propostas de reformas do sistema eleitoral e partidário com vistas à melhora da representação, doutro,

os que descreem da representação política e, portanto, das reformas de seus sistemas institucionais, defendem *novas formas de participação popular*, para além das eleições e dos partidos Assim, enfatizam não só os estudos, mas também as práticas que ampliam a participação dos cidadãos e privilegiam processos deliberativos em *novas arenas decisórias*, como conselhos sociais de gestão e de controle de políticas públicas, em orçamentos participativos e outros experimentos em voga em diferentes países nas últimas décadas e inclusive no Brasil (LOUREIRO, 2009, pp. 64) (*grifos meus*)

Decerto, desde a redemocratização houver inúmeras tentativas de reforma política. Todas com o mesmo objetivo: a alteração de regras eleitorais como forma de agir diretamente sobre a representação. Como resultado, tem-se o aumento da fragmentação do sistema, em especial nas últimas legislaturas, como visto na tabela 2.

Tabela 2. Partidos com representação na Câmara dos Deputados

	Total
1986	12
1990	19

1994	15
1998	15
2002	16
2006	21
2010	19
2014	28
2018	30

Fonte: até o ano de 2014: El País. Fragmentação Partidária, uma ‘tradição’ brasileira, 26 de abr/2016; Ano de 2018: pesquisa do autor.

O maior exacerbo do multipartidarismo brasileiro fortaleceu os argumentos e debates profícuos acerca da necessidade de inclusão de uma cláusula de barreira no sistema eleitoral, que diminuísse a quantidade de partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, fortalecesse a capacidade de formação de maiorias legislativas governáveis pelo Executivo e, ainda, melhorasse a relação e identificação entre representantes e representados.

Não obstante, a possibilidade de reformar o sistema eleitoral com vistas a ter impacto na representação levanta um intenso embate entre, de um lado defensores da representação proporcional e, da capacidade que tal sistema eleitoral tem de representar grupos sociais minoritários (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2006). E, doutro, dos defensores da Governabilidade, que pontuam que um sistema altamente fragmentado - sendo o brasileiro o de maior grau no mundo - não só aumenta os custos de transação na formação de maiorias governativas entre os poderes, mas inflige negativamente sobre a inteligibilidade do sistema, o *poder de controle* dos eleitores, e consequentemente, sobre a qualidade da representação política (CARREIRÃO, 2014).

Contudo, as reformas eleitorais que tendem a sanar esses vícios do sistema se tornam meritórias, contudo não suficientes. Deve-se ter o cuidado de, ao reformar o Sistema Proporcional, não se atacar o próprio princípio proporcional. Se as propostas de reforma do

sistema eleitoral com vistas ao fortalecimento da capacidade de *accountability* política dos representantes são de extrema importância em um contexto das modernas democracias, por outro lado faz-se importante sua complementação com outros mecanismos que fortaleçam a *accountability*, como os bem pontuados por Arato (2002), a partir da ação da sociedade civil e de outras instâncias decisórias democráticas (LOUREIRO, 2009).

Deste modo, sem versar profundamente acerca do debate sobre novas formas de participação popular em complementaridade às instituições representativas, este trabalho concentrar-se-á acerca das propostas de reforma das regras eleitorais, em especial o instituto da Cláusula de Barreira com foco em seus reflexos na representação e no sistema político partidário brasileiro. Considera, nesse esforço, a interdependência entre os dois polos e a necessidade da instituição de mecanismos participativos que aperfeiçoem a representação e a participação popular nas democracias liberais, para além do voto (URBINATI, 2006b; LOUREIRO, 2009).

4. CLÁUSULA DE DESEMPENHO

O Brasil adota para a eleição da Câmara dos Deputados e das assembleias legislativas e câmaras municipais o sistema proporcional. No sistema proporcional, elege-se não aquele mais votado - como no sistema majoritário de maioria simples - mas aquele, que a depender da magnitude do da circunscrição eleitoral, alcance o número estabelecido pelo Quociente Eleitoral. No Brasil a magnitude dos distritos varia de 8 à 70 cadeiras na câmara baixa, sendo 8 a quantidade de representantes que o Distrito Federal elege e 70, o estado de São Paulo (NICOLAU, SCHMITT, 1995; FLEISCHER, 1995; MELO, 2007).

O Quociente Eleitoral (QE) é estabelecido pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965), em seu art. 106 que o define como a divisão do “*número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral*, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”. (*grifos meus*)

Dessa forma, o Q.E, variável a cada eleição, funciona como uma cláusula de barreira natural, visto que estabelece uma quantidade *mínima* de votos, para que determinado partido político participe da distribuição de cadeiras no sistema proporcional e eleja um candidato (RABAT, 2011). Ou ainda, segundo Tavares,

[...] os sistemas proporcionais viabilizam a representação política, segundo a magnitude relativa dos sufrágios de cada um, para todos os partidos minimamente relevantes, assim definidos aqueles que tenham logrado pelo menos o quociente eleitoral, que funciona, na tradição brasileira, desde o Código Eleitoral de 1932, como *requisito* de ingresso - ou cláusula de exclusão - do partido na Câmara dos Deputados e nas assembleias legislativas estaduais brasileiras (Tavares *apud* Carvalho, 2006 [1994], p. 71)

Associado a isso, o grau de proporcionalidade do sistema difere a cada país a depender da magnitude do distrito eleitoral e da fórmula eleitoral adotada para distribuição de cadeiras no parlamento. Quanto ao primeiro ponto, no caso do Brasil, são considerados 27 distritos que variam de magnitude 8 a 70, sendo o Distrito Federal a circunscrição eleitoral que menos elege representantes na Câmara dos Deputados e o estado de São Paulo o que mais elege, com 70 representantes. Adota-se ainda para a distribuição de cadeiras aos partidos, a fórmula *D'Hondt de maiores médias*, que é considerada a fórmula mais desproporcional dentre as

utilizadas pelo globo (NICOLAU, SCHMITT, 1995; FLEISCHER, 1995; SARTORI, 1996; MELO, 2007).

Puderam ainda até as eleições de 2018 - extinta pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017 - serem estabelecidas nas eleições proporcionais as *coligações eleitorais*, que a grosso modo, funcionam como uma espécie de “grande partido político” onde os votos dados para um candidato ou partido, vão para toda a coligação ao qual ele estiver coligado e ajudam a eleger, por vezes, candidatos de partidos pertencentes à coligação, aos quais o eleitor não votou diretamente. Dessa maneira, são produzidas sérias distorções no sistema proporcional (RIBEIRAL, 2017).

Tudo isso, juntamente à peculiar combinação institucional brasileira, parece desaguar em um horizonte de extrema fragmentação partidária que coloca o Brasil como o país de maior grau de esfrelamento do sistema partidário no mundo considerado as câmaras baixas (CARREIRÃO, 2014). Tanto o sistema adotado para a eleição da Câmara dos Deputados, quanto a fórmula e regras eleitorais utilizadas não parecem pôr freios ao exacerbo do multipartidarismo no país (MELO, 2007).

É deste modo, que o debate em favor da necessidade de uma cláusula de desempenho ganhou cada vez mais força no Brasil, buscando solucionar sabidos percalços do sistema político partidário brasileiro por meio do endurecimento de regras eleitorais, com um impacto direto na representação. O aumento do índice de fragmentação do sistema lança dúvidas acerca não apenas da estabilidade do sistema, mas da própria viabilidade do presidencialismo de coalizão (RIBEIRAL, 2017).

A despeito disso, visto os últimos governos desde a redemocratização, a formação de maiorias governativas pelo Executivo não parece tarefa impossível (CARREIRÃO, 2014). Se não impossíveis, a fragmentação do sistema lança problemas de outra ordem como o da inteligibilidade do sistema e da consequente capacidade de *accountability* (KINZO, 2003).

Carvalho define a cláusula de barreira como “a disposição normativa que nega ou existência *ou* representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos” (CARVALHO, 2006, p. 67).

Para seus defensores o instituto da cláusula de barreira caminha em direção a produzir maiorias governativas e estáveis, reduzindo a quantidade de partidos políticos no plano institucional por meio da alteração de regras eleitorais. Ou, dito de outra forma, ela age em

último grau, sobre a diminuição da fragmentação partidária, visando resultados diretos sobre o grau de governabilidade do sistema e sobre a qualidade da representação política (SANTANO, 2006; MORAES, 2013; REIS, 2014).

Tavares advoga, por exemplo, que o objetivo de impor uma barreira no sistema eleitoral é "deter a tendência (dos sistemas proporcionais) de atribuir representação parlamentar a partidos que aglutinam minorias demasiado escassas, *sem a mínima expressão do ponto de vista da sua densidade relativa no conjunto da vontade coletiva manifestada eleitoralmente* (Tavares *apud* RODRIGUES, 1995, p. 48) (*grifos meus*)

Por sua vez, os que argumentam em desfavor do instituto da cláusula pontuam que sua inclusão no sistema eleitoral afronta o princípio constitucional da pluralidade, agindo diretamente sobre a legitimação e a instabilidade do sistema político (ABRANCHES, 1988). Ao impor um limite mínimo, quanto maior a cláusula, maior a dificuldade dos pequenos partidos se fazerem representados, o que, contradiz o próprio objetivo do sistema proporcional (RODRIGUES, 1995).

Neste sentido, a título desse trabalho faz-se importante pontuar a diferenciação entre Cláusula de Barreira *versus* Cláusula de Desempenho. Para Reis:

[...] a denominação [cláusula de desempenho] não se confunde com a chamada cláusula de barreira (ou de exclusão), uma vez que esta, mais limitadora, impediria a própria existência da agremiação que não atingisse tal percentual de votos. Preferível, portanto, a primeira denominação, deixando para a expressão "barreira" apenas o seu sentido gramatical, como o obstáculo (percentual mínimo de votos) que precisa ser ultrapassado para que o partido político uma vaga no Poder Legislativo (REIS, 2014, pp. 92)

Dessa forma, a Cláusula de Barreira Alemã, arquétipo para as outras tentativas experimentadas ao redor do globo pode ser entendida e funciona como uma cláusula de *barreira* ou *exclusão*, excluindo da representação política os partidos que não a alcançarem o percentual mínimo previsto na *Sperrklausel*, além de não computar seus votos para o cálculo para divisão dos assentos no *Bundestag*.

A cláusula prevista na Lei dos Partidos Políticos em 1995 que, com vigor apenas nas eleições de 2006, previa uma dura barreira aos partidos políticos: o alcance à 5% dos votos nacionais, distribuídos em pelo menos 1/3 dos estados com no mínimo 2% em cada um

deles, para acesso e direito a seu funcionamento parlamentar, horário eleitoral gratuito e outras prerrogativas. Tendo sido considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ainda em 2006 (CASTRO, 2006; MELO, 2007; RIBEIRAL, 2017).

Por outro lado, diferem destarte, tais experiências da Cláusula de Desempenho prevista na Emenda Constitucional nº 97, de 2017 que ao condicionar o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao tempo gratuito a rádio e a TV ao seu *desempenho* eleitoral mínimo, não os exclui da representação política, tampouco tende a eleger "partidos de segunda classe" a exemplo da tentativa prevista na Lei dos Partidos Políticos (RIBEIRAL, 2017). Mas prevê a possibilidade de

[...] aos candidatos eleitos abaixo da cláusula de barreira (desempenho) as opções de: a) exercerem seu mandato sem acesso à estrutura de funcionamento parlamentar no Congresso Nacional e participação proporcional nas comissões ou, b) filiar-se a outro partido político que tenha atingido o mínimo exigido na cláusula; *diferentemente do Direito Alemão que exclui totalmente do Parlamento aqueles que não a atingiram* (RODRIGUES, RODRIGUES, 2018, p. 58) (*grifos meus*).

Assim sendo, para fins deste trabalho, utilizar-se-á a expressão ‘Cláusula de Desempenho’, compreendendo a diferenciação entre suas acepções e considerando esta a mais adequada sobre o objeto principal de escopo do trabalho: a Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

Por fim, faz se importante pontuar que a possibilidade de inclusão de uma cláusula de desempenho, para além da cláusula natural do Q.E. (RABAT, 2011) - juntamente a extinção do mecanismo das coligações nas eleições proporcionais - é de extrema valia para o aprimoramento dos sistemas partidário e representativo (REIS, 2014).

Considerada a já lembrada *peculiar* combinação institucional brasileira e sabidos os percalços para a representação política de um sistema de intensa fragmentação partidária, para além dos de ordem da governabilidade (MELO, 2007; CARREIRÃO, 2014), o instituto da cláusula vem no sentido de pôr limites à representação desmedida de partidos políticos no plano institucional. Aprofunda a democracia representativa ao passo que fortalece os partidos políticos, a inteligibilidade do sistema e o poder de controle dos governados (MORAES, 2013; REIS, 2014; RODRIGUES, RODRIGUES, 2018).

4.1. A CLÁUSULA DE BARREIRA ALEMÃ COMO ARQUÉTIPO

No sistema parlamentarista alemão, adota-se como sistema eleitoral o *distrital misto* para a eleição do Parlamento Federal da Alemanha (*Bundestag*), que é o responsável por eleger o Chanceler Federal (*Bundeskanzler*). Para a eleição do parlamento elege-se, *a princípio* 598 cadeiras, tendo o eleitor dois votos. Destes assentos, 299 são preenchidos por candidatos dos distritos eleitorais, eleitos pelo voto majoritário distrital. Por sua vez, os outros 299 assentos são preenchidos a partir do voto em uma lista partidária estadual, com a ordem previamente estabelecida pelos partidos (VIANA, 2006). Admite-se ainda, a eleição de candidaturas individuais no sistema majoritário distrital, e a possibilidade ainda de serem eleitos representantes *além* dos 598 assentos iniciais. Segunda Viana (2006),

A composição dos assentos no Parlamento alemão é definida pelo percentual de votos dado ao partido em cada estado. No caso de um partido conseguir mais mandatos diretos (primeiro voto), nos distritos eleitorais, do que lhe caberia pelo percentual obtido na lista partidária estadual, todos os parlamentares eleitos pelo primeiro voto mantêm seus mandatos. Esses são os chamados “mandatos excedentes”. Nas eleições de 2002, em vez de 598 foram eleitos 603 deputados. Com um total de cinco mandatos excedentes (VIANA, 2006, pp. 80) (grifos meus).

O modelo alemão conta ainda, com uma Cláusula de Barreira (*Sperrklausel*) que exclui da divisão de cadeiras no parlamento e da representação, aqueles partidos que não obtiverem 5% dos votos válidos ou 3 mandatos eleitos pelo sistema majoritário distrital (VIANA, 2006; RODRIGUES, RODRIGUES, 2018). A cláusula, a primeira experiência no mundo foi incluída inicialmente em 1949, e revisada em 1956, como uma tentativa de resumo à intensa fragmentação partidária vivenciada na República de Weimar que ao impossibilitar a governabilidade, decorreu na queda do regime e ascensão do nazismo (VIANA, 2006; KALASHE, 2016; BALDISSERA, 2017).

O que fora observado é que, após a inclusão da cláusula na Alemanha a fragmentação partidária que, antes chegava a 17 partidos políticos, reduziu a quantidade de siglas para 6 com representação no parlamento alemão. Seus defensores advogam que ela agiu diretamente sobre o índice de estabilidade e governabilidade de sistema do país, excluindo da

representação pequenos partidos políticos e os considerados, extremistas. Seus críticos, por sua vez, pontuam que seu instituto impossibilita aos pequenos partidos a representação, pondo em xeque a própria proporcionalidade do sistema (RODRIGUES, RODRIGUES, 2018; VIANA, 2006).

Por fim, em consonância a esses argumentos Viana (2006) advoga que o instituto da cláusula no caso alemão ajudou a não apenas a fortalecer a relação entre os partidos políticos e sociedade, mas a impedir a representação e criação de legendas políticas de extremos do espectro ideológico ou criadas apenas para fins eleitorais, fortalecendo a própria democracia representativa.

4.2. A CLÁUSULA DE BARREIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No Brasil, não houve na Constituição Federal de 1988, qualquer tentativa de uma cláusula de barreira que pusesse limite a quantidade ou existência de partidos na arena institucional (RODRIGUES, RODRIGUES, 2018; VIANA, 2006). Em um ambiente de redemocratização, após a intensa repressão do período ditatorial brasileiro, as tentativas de impor uma cláusula que limitasse a representação aos partidos, poder-se-iam sintetizar nos argumentos contrários a 'qualquer coerção legal' ao sistema proporcional nas palavras de Abranches que argumenta que “a tentativa de controlar a pluralidade, reduzindo artificialmente o número de partidos representados no parlamento e aumentando as distorções distributivas na relação voto/cadeira, pode tornar-se um forte elemento de deslegitimação e instabilidade” (ABRANCHES, 1988, p. 14)

Constitucionalmente, o debate voltou à tona na Revisão Constitucional de 1993, tendo sido rejeitado pelos revisores constitucionais à época. Não tendo regulado sobre nenhuma cláusula, a Constituição remeteu a regulação, - não da cláusula - mas apenas do "*funcionamento parlamentar*" a legislação ordinária (BALDISSERA, 2017). É aí, que no plano infraconstitucional, a Lei n 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) regula o art. 17 da Constituição Federal, estabelecendo uma cláusula de barreira que condiciona o *funcionamento parlamentar* dentro das Casas legislativas pela expressão eleitoral mínima dos partidos de 5% dos votos válidos, em pelo menos um $\frac{1}{3}$ dos Estados, com o mínimo de 2% em cada um deles (RODRIGUES, 1995; CASTRO, 2006; SANTANO, 2006).

De acordo com a cláusula instituída na Lei dos Partidos Políticos só teria *funcionamento parlamentar*, os partidos que alcançarem a quantidade mínima de votos estabelecida na lei. E deste modo, ter acesso a cerca de 99% do fundo partidário (art. 41, inciso II) e ao acesso gratuito ao rádio e a TV (art. 49) (CASTRO, 2006). Sem isso,

Os partidos que não atingirem a cláusula de barreira participarão da distribuição de somente 1% do Fundo Partidário e terão direito a apenas um programa gratuito de dois minutos por semestre, em rede nacional. Esses partidos pequenos elegerão deputados se alcançarem o quociente eleitoral, mas seus parlamentares *não terão direito a toda a infra-estrutura existente nas Casas legislativas para garantir o funcionamento partidário*. (CASTRO, 2006, p. 190) (*grifos meus*)

Contudo, o que acontece é que, a cláusula não teve vigência imediata para as eleições seguintes. Mas de acordo com o Art. 57 da referida Lei, só passar-se-ia ter vigência a partir das eleições de 2006, onze anos depois de sua promulgação (CASTRO, 2006). A saber:

No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

1 – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e nulos.

4.3. A CLÁUSULA DE BARREIRA EM 2006 E A DECISÃO DO STF

Onze anos após a inclusão da cláusula na Lei dos Partidos Políticos de 1995, antes de sua vigência em 2006 a cláusula foi considerada, em análise de seu mérito, inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs n. 1.351 e 1.354, apresentadas pelo PCdoB e pelo PSC. À época o Supremo Tribunal Federal, em colegiado, sob a

relatoria do ministro Marco Aurélio considerou inconstitucional alguns dos dispositivos de desempenho previstos na referida lei, em especial seu artigo 13, que condiciona o *funcionamento parlamentar* dos partidos políticos nas Casas Legislativas a seu alcance a cláusula (CARVALHO, 2006; KALASHE, 2016; BALDISSERA, 2017; RODRIGUES, RODRIGUES, 2018).

Uma das argumentações principais das ADIs é que a matéria prevista nos art. 12 e 13 da lei, que dispõe acerca das composições de bancadas e do funcionamento parlamentar, respectivamente, deveria ser regulamentada pelos próprios regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não, por lei ordinária. Essa disposição foi considerada inconstitucional pela Corte, que ao considerar sua inconstitucionalidade, defendeu a eficácia do art. 12 da Lei dos Partidos Políticos, advogando que os regimentos das Casas Legislativas deveriam respeitar os limites impostos em lei, obrigando a Câmara dos Deputados - que antes da decisão aplicava apenas o que estava disposto no parágrafo 4, do seu art. 9 do RICD - a obedecer os dispositivos (CARVALHO, 2006; SANTANO, 2007).

Diante disso, pontua-se também que a decisão proferida pelo STF previu que o instituto da cláusula prevista na Lei dos Partidos políticos não deveria ser regulamentado deste modo por Lei Ordinária, mas por Proposta de Emenda à Constituição, alterando o próprio Texto Constitucional ao passo que firmou novo entendimento do Legislativo sobre como versar alterações sobre o tema (BALDISSERA; MORAES, 2013; KALASHE, 2016; RODRIGUES, RODRIGUES, 2018).

Inexistente de definição legal anteriormente à Lei dos Partidos Políticos, a acepção com que ficou conhecido o termo *funcionamento parlamentar*, segundo Carvalho (2006) e Kalashe (2016), advém da própria instituição da Lei em 1995, ao condicionar o termo ao alcance pelos partidos políticos de determinado desempenho eleitoral e, de seu acesso aos recursos advindos do Fundo Partidário e a gratuidade do tempo de rádio e TV. Criou-se uma cláusula *à brasileira*, diferente das outras experiências pelo mundo (BALDISSERA, 2017).

Por funcionamento parlamentar, compreende-se o pleno gozo de prerrogativas representativas dentro das Casas Legislativas por um partido político, ou ainda

Trata-se, sem dúvida, do direito, emanado pela própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas em que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que

poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal (CARVALHO, 2006, p. 70).

Para o ministro relator, o art. 13 da lei ao condicionar o funcionamento parlamentar aos partidos que atingissem à cláusula, fere as garantias previstas aos partidos no art. 17 da Constituição Federal. Traria desproporcionalidade ao sistema à época, onde dos 29 partidos políticos existentes no Brasil, apenas 7 teriam representação - e direito ao funcionamento parlamentar - na Câmara dos Deputados (KALASHE, 2016).

Deste modo, faz-se importante pontuar que a cláusula como prevista na Lei dos Partidos Políticos, caso houvesse plena aplicabilidade antes de ter sido considerada inconstitucional, funcionaria com uma verdadeira cláusula de extermínio e não de desempenho. Excluiria da representação não apenas partidos históricos, ideológicos e com identidade programática - dos partidos de esquerda analisados, apenas PT não sofreria com o peso da exigência (CARVALHO, 2006).

O hoje, Ministro Alexandre de Moraes advogaria contrariamente a tal argumentação, pontuando que a cláusula instituída pela Lei n 9.096/1995 - a despeito de permitir a representação de 9 dos 27 partidos à época - funcionaria como uma cláusula de *desempenho*, fortalecendo a democracia representativa ao passo que dá acesso a recursos apenas aos partidos legitimados pelo sufrágio (MORAES, 2013).

5. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 2017 (PEC Nº 282/2016)

Seguindo o entendimento do STF da inclusão de uma cláusula de desempenho por alterações na Constituição Federal e não por Lei Ordinária. A PEC nº 282/2016, de origem do Senado Federal (36/2016) vem no caminho de incluir alterações no plano constitucional brasileiro que limitem a quantidade de partidos políticos com expressão no plano institucional e seu acesso a importantes fontes de recurso como o acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito ao rádio e à TV (RODRIGUES, RODRIGUES, 2018).

A proposta, de autoria do ex senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e do ex senador e agora Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG) passou por profundas transformações em sua análise na Comissão Especial na Câmara dos Deputados, sob a relatoria da Deputada Shéridan (PSDB/RR), tendo sido aprovada de forma muito mais 'branda' da Câmara do que quando esta saiu do Senado Federal.

a) SENADO FEDERAL - PEC Nº 36/2016

A proposição no Senado Federal, ao alterar os incisos e o art. 17 da Constituição Federal de 1988, previa a inclusão de uma cláusula de desempenho mínimo de 2% dos votos válidos, distribuídos em 14 estados com mínimo de 2% em cada, logo de início nas eleições de 2018. Aumentando esse percentual para 3% nas eleições de 2022, condicionados - para além do direito ao Fundo Partidário e o tempo gratuito ao rádio e a TV - como forma de acesso ao *Funcionamento Parlamentar* aos partidos políticos.

Em seu segundo artigo, ao incluir alguns parágrafos ao mesmo art. 17, estabelece um requisito de *fidelidade partidária* pontuando a perda do mandato de Prefeitos e Vereadores eleitos em 2016 e de Deputados Estaduais e Federais; Senadores; Governadores e do Presidente da República eleitos em 2018, que se desfiliarem dos partidos aos quais os elegeram e que não alcançarem o exigido na cláusula. Aos eleitos pelos partidos que não alcançaram o desempenho mínimo se excetuada a exigência, podendo estes migrarem para outras legendas.

Assegura-se ainda neste artigo, a impossibilidade de vices assumirem o cargo; dos eleitos pelos partidos que não alcançarem o funcionamento parlamentar, de participarem dos atos inerentes ao mandato; e que as migrações dos eleitos pelos partidos que não alcançaram a cláusula não conte para título da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e ao tempo gratuito ao rádio e TV. (RODRIGUES, RODRIGUES, 2018).

Em sua análise pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal foram admitidas duas emendas. A Emenda de nº1, apresentada pelo próprio autor da proposição, o Senador Ricardo Ferraço, previa a inclusão das chamadas Federações de Partidos, como forma de proteger as pequenas e médias siglas dos impactos da cláusula de desempenho associados ao fim das coligações². E a Emenda de nº 2, na forma de Substitutivo, apresentada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), que incluía a proibição de coligações eleitorais nas eleições proporcionais pelos partidos políticos - instituto que a proposição em sua forma inicial apresentada pelo autor, permitia até as eleições de 2020 - tendo sido aprovada pela Comissão³.

O texto da PEC consagrado pelo Senado Federal abarcava cinco pontos principais, a saber: 1) vedação da celebração de coligações proporcionais; 2) previsão do instituto de federações de partidos; 3) cláusula de desempenho; 4) regras de fidelidade partidária; e 5) autonomia partidária.

b) CÂMARA DOS DEPUTADOS - PEC Nº 282/2016

Por sua vez, em sua análise pela Câmara de Deputados a PEC passou por profundas transformações na Comissão Especial. Foram recebidas cerca de 12 emendas à proposição na Comissão, tendo sido acatadas pela relatoria as de número 4 e 8 e rejeitadas as de número 1 a 3, 5, 6, 9, 10 e 12 de acordo com o cumprimento de acordo político para a aprovação do texto. Foi objeto desse acordo, "os temas do sistema eleitoral, de janela de mudanças partidárias e de Fundo Eleitoral de financiamento não sejam tratados nesta Comissão Especial, mas nas demais Comissões Especiais que tratam do tema da Reforma Política"⁴

O texto final na forma de Substitutivo contemplado pela relatora, previa a possibilidade de que

§ 5º O detentor de mandato eletivo ou o suplente, inclusive o detentor de cargo de Vice-Presidente, de Vice Governador ou de Vice-Prefeito, que se desfiliar do partido político pelo qual foi eleito perderá o mandato ou a suplência, salvo na hipótese

² BRASIL. Emenda nº 1, de 2016. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091703&disposition=inline>> Acesso em 2 de junho de 2019.

³ BRASIL. Emenda nº 1, de 2016. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091687&disposition=inline#Emenda2>> Acesso em 2 de junho de 2019.

⁴ BRASIL. Voto da relatora na Comissão Especial. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC+282/2016> Acesso em 13 de junho de 2019.

do § 6º ou nos casos de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou de grave discriminação política pessoal.⁵

Essa parte fora suprimida do texto a partir da aprovação do Destaque de nº 2, apresentado pela bancada do DEM. O texto do Substitutivo previa ainda, o instituto da Federação Partidária, o qual foi retirado soberanamente pelo plenário da Casa a partir da aprovação do Destaque para votação em separado de nº 4, apresentado pela Bancada do PP.

Desse modo, o texto final na forma de sua aprovação como Emenda Constitucional, tornara-se mais brando do que o previsto inicialmente pelo Senado Federal. Ou nas palavras da Relatora da proposta na Comissão Especial, Deputada Shéridan (PSDB/RR), longe do ideal esperado pela relatoria, mas o que a fruto de negociações foi o passível de obter o apoio necessário para aprovação em plenário ⁶.

Assim, a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017 passou a prever, sobretudo a cláusula de desempenho mínimo de 1,5% dos votos válidos - distribuídos em pelo menos $\frac{1}{3}$ dos estados, com no mínimo 1% de votos em cada um deles **ou** 9 deputados eleitos em 9 estados diferentes - nas eleições subsequentes: as de 2018. Com uma cláusula gradual, para as eleições de 2022, 2026 e 2030, onde a cláusula prevê a obtenção de 3% dos votos válidos, para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e à TV⁷. Assegurou-se ainda, a manutenção do mandato do parlamentar eleito por partido que não alcance a cláusula, e a possibilidade de migração para sigla ao qual tenha alcançado o desempenho mínimo - não sendo computada essa migração para fins de distribuição dos recursos de fundo partidário e rádio e TV.

5.1. A CLÁUSULA DE DESEMPENHO COMO CONDICIONANTE DE ACESSO AO FUNDO PARTIDÁRIO E AO TEMPO GRATUITO AO RÁDIO E A TV

Uma peculiaridade das cláusulas de desempenho à brasileira são seu condicionante de acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito ao rádio e a TV. Tanto um

⁵ BRASIL. Substitutivo apresentado pela relatora na Comissão Especial. Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC+282/2016 > Acesso em 13 de junho de 2019.

⁶ Vide roteiro de entrevista com a Relatora, Deputada Shéridan (PSDB/RR) nos anexos deste trabalho.

⁷ BRASIL, Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm > Acesso em 15 de junho de 2019.

recurso quanto o outro são grandes atrativos as chamadas "legendas de aluguel" e, a limitação a seu acesso cria obstáculos à proliferação desmedida de siglas. Isto é, ao impor um empecilho ao acesso a recursos aos partidos políticos criar-se uma barreira à sobrevivência de diversas siglas, que muitas vezes não têm qualquer apego ideológico ou programático com a representação (KALASHE, 2016).

Deste modo, entendida como grande fonte de recursos que possibilita a proliferação de partidos, a cláusula de desempenho instituída na Emenda Constitucional nº 97 de 2017 prevê a partir do desempenho mínimo dos partidos políticos na arena eleitoral o acesso a esses recursos como forma de, a partir de sua limitação, enxugar o sistema partidário com efeitos na governabilidade e para a representação.

5.2. O FIM DAS COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

Para além da restrição de acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito ao rádio e a TV, a Emenda Constitucional nº 97, de 2017 (PEC 282/2016) prevê em seu art. 2º o fim das coligações nas eleições proporcionais a partir do pleito municipal de 2020.

O instituto das coligações, vastamente versado na literatura política brasileira, tem em seus críticos a argumentação de que dificulta a inteligibilidade do sistema para o eleitor, que ao não ter a clareza de quem seu voto elegeu, enfraquece sua capacidade de *accountability* (SILVA, P. et al, 2015). Assim, "resultaria daí outra consequência negativa das coligações: a transferência de votos dentro da coligação acarretaria a distorção entre o número de votos e o número de cadeiras, notadamente para os pequenos partidos, que obteriam espaço não correspondente ao seu lastro eleitoral" (FLEISCHER *apud* SILVA, P. et al, 2015 [1997]).

Além disso, descaracteriza também os próprios objetivos da representação proporcional. Diferentemente do sistema majoritário, permitiria a representação política aos partidos de acordo com sua força eleitoral relativa. Se o objetivo da RP é aumentar o grau de representatividade do sistema político, o instituto das coligações eleitorais destoaria dele, ao passo que elege candidatos de partidos políticos que - não necessariamente - o eleitor depositou seu voto (KINZO, 2003).

No caso brasileiro, por vezes, tal característica tende a se acentuar como aponta Carreirão (2014) que argumenta que o caráter ideológico das coligações eleitorais se tornou cada vez incoerente das eleições de 1994 à 2010, em especial, de 2002 para cá,

considerados os cargos de Deputados Estaduais e Federais, Senadores e Governadores dos partidos mais relevantes. Onde, segundo ele

Um dado comparativo que mostra isso com muita clareza é o seguinte: o percentual *máximo* de coligações inconsistentes em 1994 (37%, relativo ao PTB) é bem menor do que o *mínimo* em 2010 (49% relativo ao PSDB). O salto visível se dá em 2002, quando a coligação PT-PL (mas não só) se repete em muitos estados. Por fim, cabe destacar que na última eleição (2010), para os cargos em análise, os percentuais são bastante elevados, variando de 49% (PSDB) a 71% (PR). (CARREIRÃO, 2014, p. 280)

De forma que, as coligações de partidos políticos para fins eleitorais nas eleições proporcionais, sem qualquer correlação ideológica ou programática, produzem fortes distorções da ordem da representação política (CARREIRÃO, 2014). Sua proibição nas eleições proporcionais, impediria a representação de legendas sem posição clara - já contempladas nas maiores siglas - aumentando o grau de representação do parlamento brasileiro (MIGUEL; ASSIS, 2016).

Contudo, segundo Miguel (2016) o remédio adotado também possuiria suas contradições: se, para os defensores do fim das coligações, o instituto acarretaria *necessariamente* em um contexto partidário de menor fragmentação e consequente maior governabilidade, para o autor tal correlação com o fim das coligações não seria assim tão fácil, uma vez que

A redução do número de legendas não gera *necessariamente* um processo legislativo simplificado, com negociações mais fáceis, uma vez que boa parte das questões passa por múltiplas bancadas pluripartidárias e por interesses pessoais. [...] O reforço da autoridade das direções partidárias ou das lideranças de bancada reduz a representatividade democrática da Câmara, uma vez que os deputados têm um incentivo a mais para prestar contas a outros e não a seus constituintes (MIGUEL; ASSIS; 2016, pp. 43) (*grifos meus*)

Por outro lado, o fim das coligações também colocaria em risco a sobrevivência dos pequenos partidos e dos chamados partidos históricos, que por meio do instituto das coligações nas eleições proporcionais tinham sua representação institucional viabilizada por meio da aliança com siglas de maior expressão eleitoral.

Outra consequência do fim do instituto é a obrigatoriedade de que todo partido político apresente cerca de 30% de candidaturas femininas nas eleições. A cobrança prevista na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) previa em seu parágrafo 3º do Art. 10º que todo partido político ou coligação eleitoral apresente no mínimo 30% e no máximo 70% de candidaturas do mesmo sexo. Com a promulgação da EC nº 97/2017 que acabou com as coligações nas eleições proporcionais, a obrigatoriedade recai agora sobre o partido político que terá que cumprir a exigência a partir do pleito de 2020.⁸ Tal medida vêm em consonância com várias outras que pretendem aumentar a participação feminina no parlamento: como as decisões pelo STF (ADI nº 5.617/2018) e pelo TSE em 2018 que decidiram pela reserva de pelo menos 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral, respectivamente, à campanhas femininas.⁹

O fim das coligações, independentemente da regra de distribuição de sobras, a causa tende a favorecer os maiores partidos em detrimento dos siglas médias e pequenas (DA SILVA, 2015). Impulsiona o chamado *Efeito Mecânico de Duverger* de que todos os sistemas eleitorais tendem a sub-representar os menores partidos, ao passo que se favorece as maiores agremiações (NICOLAU, SCHIMITT, 1995). Tal consequência, tentou ser evitada por meio da possibilidade das *Federações Partidárias* prevista na PEC 282/2016¹⁰, mas fora retirada do texto final por meio da aprovação em plenário de um destaque para votação em separado, apresentado pela Bancada do PP.

Segundo um levantamento da Secretaria Geral da Mesa da Câmara, caso o fim das coligações nas eleições proporcionais tivesse tido vigência ainda nas eleições de 2018, pouco mudaria num primeiro momento a composição da exacerbada fragmentação da Casa: dos 30 partidos com representação na 56ª legislatura, apenas 1, deixaria de ser representado, o PPL que deixaria de eleger seu único deputado federal. Entretanto, os dois maiores partidos PT e PSL

⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Cota de 30% para mulheres nas eleições proporcionais deverá ser cumprida por cada partido em 2020. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/cota-de-30-para-mulheres-nas-eleicoes-proporcionais-devera-ser-cumprida-por-cada-partido-em-2020>> Acesso em: 1º de julho de 2019.

⁹ Idem.

¹⁰ BRASIL. Substitutivo apresentado pela relatora na Comissão Especial. Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC+282/2016> Acesso em 13 de junho de 2019.

seriam significativamente beneficiados, ao passo que os mais prejudicados seriam PPS e o próprio PPL.¹¹ De modo que,

Os dados apontam que, sem coligações, o PT teria eleito 67 deputados – em vez de 56. Já o PSL teria 61 deputados, quando hoje tem 52 eleitos. MDB, PSD e PSDB também teriam um aumento de cerca de 10% do número de deputados eleitos. Outro beneficiado seria o Novo, que pularia de 8 deputados para 10 – 25% a mais. [...] O PPS cairia de 8 eleitos para apenas 3, com diminuição de 62%. PTC, PRP, PTB e PCdoB teriam as suas representações reduzidas pela metade.¹²

Tabela 3. Simulação do resultado da eleição, desconsiderada as coligações.

Partidos	Eleitos	Simulação	Diferença	Variação percentual
PT	56	67	11	19,6%
PSL	52	61	9	17,3%
PP	37	36	-1	-2,7%
MDB	34	38	4	11,8%
PSD	34	39	5	14,7%
PR	33	34	1	3%
PSB	32	30	-2	-6,3%
PRB	30	28	-2	-6,7%
DEM	29	27	-2	-6,9%

¹¹ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Se já estivesse em vigor, fim das coligações beneficiaria na Câmara maiores partidos de 2018: PT e PSL. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564351-SE-JA-ESTIVESSE-EM-VIGOR,-FIM-DAS-COLIGACOES-BENEFICIARIA-NA-CAMARA-MAIORES-PARTIDOS-DE-2018-PT-E-PSL.html>> Acesso em 16/06/2019

¹² *Idem.*

PSDB	29	32	3	10,3%
PDT	28	26	-2	-7,1%
SD	13	9	-4	-30,8%
PODE	11	10	-1	-9,1%
PSOL	10	11	1	10%
PTB	10	5	-5	-50%
PCdoB	9	4	-5	-55,6%
NOVO	8	10	2	25%
PPS	8	3	5	-62,5%
PROS	8	8	0	0%
PSC	8	8	0	0%
AVANTE	7	7	0	0%
PHS	6	4	-2	-33,3%
PATRI	5	5	0	0%
PRP	4	2	-2	-50%
PV	4	4	0	0%
PMN	3	2	-1	-33,3%
PTC	2	1	-1	-50%
DC	1	1	0	0%
PPL	1	0	-1	-100%

REDE	1	1	0	0%
-------------	----------	----------	----------	-----------

Fonte: Secretaria Geral da Mesa, Câmara dos Deputados.

Ainda assim, a formação de coalizões governativas pelo Executivo nos últimos governos não parece questão impossível a despeito da alta fragmentação partidária que se encontra o sistema brasileiro (CARREIRÃO, 2014). A **tendência** de redução da quantidade expressiva de siglas com representação na Câmara dos Deputados, a partir do fim das coligações eleitorais e do instituto da cláusula de desempenho pela Emenda nº 97, de 2017, não apenas facilitaria os mecanismos do Presidencialismo de Coalizão - produzindo maiorias governativas mais sólidas e estáveis, mas reduziria significativamente problemas da ordem de representação política. O sistema, mais inteligível ao eleitor, com menos partidos políticos e estes com suas identidades ideológicas e programáticas mais claras, fortaleceria não apenas os partidos em si, mas também sua identificação social e a consequentemente qualidade da representação (KINZO, 2003).

5.3. ENTREVISTA COM A RELATORA DA COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC nº 282/2016, DEP. SHÉRIDAN (PSDB/RR)

Em uma entrevista semi-estruturada com a Dep. Shéridan (PSDB/RR), dentro do cafezinho do plenário Ulysses Guimarães da Câmara dos Deputados, a relatora na Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 282/2016 me esclareceu alguns pontos sobre a proposta enquanto sob sua relatoria¹³. Pertencente a um grande e histórico partido político, que juntamente ao Partido dos Trabalhadores estruturou um padrão estável de competição em torno da corrida à Presidência da República nos últimos 20 anos (MELO, 2010), a deputada foi a primeira mulher a relatar uma reforma política, encabeçando a de 2017 que trará grandes impactos ao sistema político e partidário no Brasil, após sua total implementação.

Sob sua relatoria, a deputada Shéridan pontua que a cláusula foi objeto de intensa negociação política visando sua aprovação em Plenário, de modo que tornou-se mais

¹³ O roteiro da entrevista pode ser visto nos anexos deste trabalho.

branda e gradual do que a proposta quando saiu do Senado Federal, sendo a reforma política “não ideal, mas a passível de ser aprovada”. A cláusula em questão teve parte de seus efeitos nas eleições de 2018, mas será posta totalmente em prática apenas nas eleições de 2030. Mesmo com efeitos mais tênues no pleito de 2018, a cláusula foi vista com muito otimismo a partir de seus efeitos, onde esse número,

[...] foi um e meio, para a eleição de 2018, 1,5 ou nove deputados eleitos em estados diferentes, 1,5 dos votos, né? Então nós tínhamos partidos aqui que não tinham nem um, por exemplo. O Partido Novo foi o partido que alcançou, né? No primeiro ano já de eleição, com o estabelecimento da cláusula de desempenho, ele já alcançou a cláusula, pelo número de expressão de votos que ele teve no Brasil, *então a gente tem que sanear o sistema de modo que ele fique claro, que ele fique transparente e que ele o eleitor, ele seja juiz de todo o processo eleitoral. Que a legislação não tenha (adventos) nem ferramentas que confundam esse processo e que não, e que dessa forma, ao confundir, não traduzem a vontade, o desejo do eleitor brasileiro em ter o seu representante, ter o seu escolhido, aqui dentro da Casa. Representando aquela comunidade, aquela sociedade, aquele, aquele saldo... (grifos meus)*

Mesmo com os efeitos mais brandos do que os esperados com a progressão da cláusula, em 2018 quatorze partidos políticos foram atingidos diretamente, sendo destes nove com representação na Câmara dos Deputados. A deputada pontua que apenas a partir de 2020, com o efeito do fim das coligações as consequências da Emenda Constitucional tornar-se-ão mais notórias, causando um expressivo enxugamento do sistema de partidos.

Uma das consequências do instituto da cláusula de desempenho, o fim das chamadas "legendas de aluguel" foi visto como extrema importância, trazendo maior conteúdo programático e apego ideológico aos partidos que alcançarem o desempenho mínimo estimulado. Segundo a relatora, não existem tantas nuances de esquerda à direita que justifiquem o grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro, que comprometeria não apenas a qualidade da representação, mas a viabilidade da formação de governos estáveis pelo Executivo. Se ressalta a quantidade de partidos com representação na Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura e os 75 partidos políticos em processo de formação.

Segundo a relatora, a proposição em questão sob sua relatoria teve como objetivo facilitar as engrenagens da relação entre executivo e legislativo, propiciando um processo político mais inteligível para o eleitor a partir da inclusão de uma cláusula de desempenho e do fim das coligações nas eleições proporcionais. Fortalecendo os partidos políticos no Brasil, ao passo que se traz maior capacidade de *accountability* ao eleitor, enrijecendo os vínculos entre representantes e representados. Para existir e - se fazer representado no parlamento - um partido político deverá ter vínculo **forte** com a sociedade. Ou seja, sua representação institucional dependerá tão somente de sua capacidade, identidade e vínculo social com os representados.

Sob esse mesmo argumento, a deputada justifica os impactos da cláusula de desempenho sobre os os menores partidos, que com a progressão da exigências estabelecidas na Emenda Constitucional perderão representação institucional em favor dos maiores partidos. Para isso, ela pontua como alternativa principal os institutos da fusão e incorporação partidária, ressaltando, contudo o papel do eleitor nesse sentido. Segundo ela,

[...] há necessidade de traduzir uma face, uma verdadeira face programática pra um partido e fortalecer os partidos do Brasil era necessário, “Ah Shéridan, mas se você faz assim você oportune só os que são maiores”, não tem, tínhamos muitos partidos que não alcançaram a cláusula, mas que se fundiram e outros que aumentaram que tinham esse receio, mas que aumentaram a sua representatividade no Congresso porque conseguiram alcançar através de voto, *o eleitor, eu repito, é o juiz do processo eleitoral então é ele que tem que traduzir através da sua voto, do seu voto, da sua escolha, quem ele quer que esteja aqui*, então a, o fim da coligação, ele traduz muito isso, essa, parte desse saneamento e a cláusula de desempenho diminui sim esse mercado que a, esse mercado escuso, irresponsável, que era, que eram dispostos muitas siglas no Brasil e que hoje parte delas perde essa importância, esse poder de decisão porque eles perdem também o que tinham pra barganhar que era tempo, que era composição pra poder fazer coligação e eleger gente... (*grifos meus*)

O instituto das federações partidárias - método de contorno à cláusula pelos menores partidos - foi retirado do texto principal da proposta de forma soberana, por meio da articulação política em torno da aprovação da medida, lembra a relatora.

Quanto a principal especificidade da cláusula de desempenho à brasileira: a limitação ao acesso às importantes fontes de recursos como o fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, a deputada pontuou que a medida foi estabelecida na cláusula tendo como base o “princípio da representatividade”: *apenas os partidos que tiverem representação são merecedores de ter acesso a esses recursos*. Por outro lado, é ressaltado que a limitação posta, também se faz importante ao passo que economiza grandes fontes de recursos dos cofres públicos.

Desse modo, os objetivos da proposta, sob a ótica de um dos mais importantes atores políticos para sua implementação no país: a relatora da proposição na Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a proposição, conversam diretamente com os principais defensores do instituto de uma cláusula de desempenho no Brasil (SANTANO, 2006; MORAES, 2013; REIS, 2014; KALASHE, 2016). A cláusula instituída na Emenda Constitucional nº 97, de 2017, a primeira a ser instituída no Brasil, para além do objetivo de tornar o sistema político mais inteligível e melhorar a qualidade da representação política no país, promete ocasionar grandes impactos para a governabilidade e para as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Assim sendo, se o *presidencialismo de coalizão*, não parece ter ocasionado grandes percalços para a formação de maiorias governativas nos últimos anos (CARREIRÃO, 2014), a inclusão de uma cláusula de desempenho no sistema partidário, promete enxugar o sistema partidário o tornando mais coeso, estável e ideologicamente claro. Fortalecendo a capacidade e o vínculo de representação dos partidos políticos e a própria democracia representativa.

6. CONDICIONANTES E IMPACTOS COM A PROGRESSÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO

6.1. REPERCUSSÕES DA CLÁUSULA NAS ELEIÇÕES DE 2018 E NA 56^a LEGISLATURA

Considerado o pleito de 2018, uma vez que o fim das coligações nas eleições proporcionais ainda não esteve em vigor, três aspectos em especial produziram efeitos sobre o sistema político e partidário: a Lei nº 13.165/2015; a Lei nº 13.488/2017; e a Emenda Constitucional nº 97 de 2017.

A primeira, mais conhecida como "Lei Tiririca", estabeleceu uma cláusula de barreira individual de 10% do valor estabelecido pelo Q.E. e a alteração no modo de distribuição de sobras do sistema eleitoral. A segunda, a Lei nº 13.488, de 2017 reduziu o tempo exigido para o domicílio eleitoral, de um ano para seis meses, antes do pleito e também vedou a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet. E, por sua vez, a Emenda Constitucional nº 97 de 2017 instituiu uma cláusula de desempenho, da ordem de 1,5% dos votos válidos para acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV, instituído pela EC 97/2017 (FLEISCHER, 2019).

Por fim, na 56^a Legislatura, no tocante ao impacto legislativo e de representação, além dos aspectos supracitados, deve-se considerar também a Resolução nº 30 de 2018 da Câmara e o entendimento da Casa acerca da aplicação no que concerne à E.C. nº 97/2017 para efeitos de *funcionamento parlamentar*. Para fins deste trabalho, concentrar-se-á acerca dos impactos da "Lei Tiririca" e da EC nº 97/2017 nas eleições de 2018 e na 56^a Legislatura para os partidos políticos e candidatos individuais.

6.1.1. A “LEI TIRIRICA” E O FIM DOS PUXADORES DE VOTO

A Lei nº 13.165, de 2015, conhecida como "Lei Tiririca" ou reforma política de 2015 alterou diversos aspectos do Código Eleitoral e da Lei dos Partidos Políticos prevendo, entre outras, a mudança de 1 ano para 6 meses de filiação partidária para que um candidato possa concorrer às eleições e a mudança no entendimento da fidelidade partidária: criou uma janela partidária a 7 meses antes das eleições, para que candidatos pudessem trocar de partidos políticos *sem justificativa*, sem que isso incorresse em perda do mandato.

A norma, segundo o entendimento do STF no julgamento da ADI nº 5.081 em 27.05.2015, vale apenas para as eleições proporcionais, visto que o entendimento da Corte é que nesse pleito os mandatos pertencem aos partidos políticos e não aos candidatos individuais. Para cargos eleitos pelo sistema majoritário, como o Senado Federal e dos chefes dos Executivos municipais, estaduais e federal a regra não se aplica (SEVERO; CHAVES, 2015).

Contudo, com a aceção que ficou conhecida, a lei previu uma votação mínima para que determinado candidato possa ser eleito, a despeito de seu fraco desempenho eleitoral. Extinguiu-se, na prática, o "efeito Tiririca" ou dos "puxadores de votos", jargão político utilizado para expressar quando um candidato com votação inexpressiva, era eleito a partir da expressiva votação de grandes personalidades de seu partido ou coligação. Anteriormente à lei, não havia limite mínimo, e diversos candidatos com votação inexpressiva eram eleitos, facilitados sobretudo por meio do sistema de coligações e da lista aberta no sistema proporcional.

Talvez o caso mais emblemático de chamado efeito "puxador de voto" tenha sido do ex-candidato a presidente, Enéas Carneiro, que quando eleito para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2002 conseguiu a partir de sua extensa votação com cerca de 1 milhão e 570 mil votos, eleger consigo cerca 5 deputados da lista do partido com votação extremamente inexpressiva. Nas eleições de 2010 e 2014, foi a vez do comediante Tiririca - nome pelo qual a lei em questão é conhecida - que a partir do mesmo efeito puxador, conseguiu eleger consigo cerca de 3 candidatos de sua coligação em 2010 e 2 candidatos de seu próprio partido em 2014 (FLEISCHER, 2019).

A Lei Tiririca, ao passo que dá nova redação ao art. 108 do Código Eleitoral, pode ser entendida como uma espécie de "*cláusula de barreira de candidato*", ao estabelecer um alcance mínimo de 10% do valor estabelecido com o Quociente Eleitoral, para que um candidato possa ser eleito. Além de novas regras para distribuição de sobras, onde a nova lei prevê em seu art. 109, que o método fica vinculado a votação eleitoral mínima, ou seja, aos partidos que tiverem candidatos que alcançarem o mínimo de 10% dos votos. Apenas a partir da distribuição das sobras e restos eleitorais a todos os partidos que tenham alcançado tal objetivo, serão distribuídos para as demais siglas com as maiores médias gerais (SEVERO; CHAVES, 2015). A saber,

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por

cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III – quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. §1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. §2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Na prática, a lei em si não acaba com o fenômeno dos "puxadores de voto" como ficou conhecida, ao menos no que concerne aos candidatos do próprio partido por meio da *lista aberta* no sistema proporcional. Mas ao estabelecer um limite mínimo de 10% do QE para ser eleito, impede discrepâncias do nosso sistema político que infligem diretamente sobre os pilares da democracia representativa. A lei, associada ao Quociente Eleitoral, ao fim das coligações eleitorais e da cláusula de desempenho no sistema partidário, estas últimas previstas na EC nº 97/2017, tende a fortalecer os maiores partidos em detrimento das médias e pequenas siglas e a diminuir a fragmentação do sistema, agindo diretamente sobre a redução a personalização do sistema político, em detrimento de candidaturas centradas na imagem unicamente do indivíduo.

6.1.2. PARTIDOS POLÍTICOS ATINGIDOS E ESTRATÉGIAS DE CONTORNO À CLÁUSULA

Nas eleições de 2018, já com parte da cláusula de desempenho instituída pela EC nº 97, de 2017 em vigor, cerca de 14 partidos políticos, dos 35 com registro no TSE, não atingiram o patamar mínimo exigido pela cláusula: PCdoB; PHS; PATRI; PPL; PRP; REDE; PMN; PTC; DC; **PRTB; PMB; PCB; PSTU**; e o **PCO**. Os 9 primeiros partidos a despeito de não terem conseguido ultrapassar a cláusula tiveram representação na Câmara dos Deputados e os 5 últimos partidos não conseguiram eleger *nenhum* representante. Os partidos pegos pela cláusula mas que obtiveram representação na Câmara adotaram então "três estratégias para contornar a situação: ou são incorporados a outros partidos, ou liberam seus deputados para mudar de legenda, ou aguardam decisões judiciais já encaminhadas." ¹⁴

A relação dos partidos que atingiram ou não a cláusula de desempenho pode ser vista na tabela 4:

Tabela 4 - Performance dos Partidos nas eleições de 2018 para Deputado Federal.

Partidos	Eleitos	Total de Votos Válidos	% de Votos Válidos	UFs com pelo menos do 1% dos V. Válidos	UFs com candidatos eleitos
PT	56	10,126,611	10.38	25	23
PSL	52	11,457,878	11.65	26	18
PP	37	5,480,067	5.57	28	22
PSD	34	5,749,008	5.85	26	20
MDB	34	5,439,167	5.53	27	18
PR	33	5,224,591	5.31	26	22
PSB	32	5,386,400	5.48	26	19

¹⁴ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Partidos que não atingiram a cláusula de desempenho ainda buscam alternativas. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/572068-PARTIDOS-QUE-NAO-ATINGIRAM-CLAUSULA-DE-DESEMPENHO-AINDA-BUSCAM-ALTERNATIVAS.html>> Acesso em: 30 de junho de 2019.

PRB	30	4,992,016	5.08	27	19
PSDB	29	5,905,541	6.01	26	15
DEM	29	4,581,162	4.66	24	16
PDT	28	4,545,846	4.62	25	17
SD	13	1,953,067	2.00	23	12
PODEMOS	11	2,243,320	2.28	19	9
PSOL	10	2,783,669	2.83	13	5
PTB	10	2,022,719	2.06	19	8
NOVO	8	2,748,079	2.79	12	5
PROS	8	2,042,610	2.08	18	5
PSC	8	1,765,226	1,80	20	8
PPS	8	1,590,064	1.62	15	7
AVANTE	7	1,884,048	1.88	12	4
PV	4	1,592,173	1.62	17	4
-----	-----	-----	-----	-----	-----
PCdoB	9	1,329,575	1.35	14	7
PHS	6	1,426,444	1.45	16	4
PATRIOTA	5	1,432,304	1.46	10	4
PRP	4	851,368	0.87	8	4
PMN	3	634,129	0.64	4	2
PTC	2	601,814	0.61	7	2

REDE	1	816,784	0.83	10	1
PPL	1	385,197	0.39	3	1
DC	1	369,386	0.38	2	1
PRTB	0	684,976	0.70	9	0
PMB	0	228,302	0.23	2	0
PCB	0	61,343	0.06	0	0
PSTU	0	41,304	0.04	0	0
PCO	0	2,785	0.00	0	0

Fonte: FLEISCHER, David. *Brazil's New Threshold Barrier for Proportional Elections in 2018: The Impact on Political Parties*". LASA paper, 2019. Tradução feita pelo autor.

Como explicado, a cláusula, em 2018, previa que os partidos políticos obtivessem o alcance de 1,5% dos votos válidos, distribuídos em 9 estados com pelo menos 1% em cada um dele **ou** a eleição de 9 deputados em 9 estados diferentes, para acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV estipulado pela cláusula.

O art. 1º da E.C. nº 97/2017 estabelece que, os candidatos eleitos por partidos que não atingiram a cláusula estabelecida, têm seu mandato garantido e o direito de se filiarem aos partidos que a alcançaram - contudo, *não valendo essa filiação para título de distribuição do fundo partidário e do tempo gratuito de rádio e televisão*. Após o pleito do primeiro turno das eleições de 2018, os partidos começaram a se movimentar em torno da possibilidade de *fusões* ou *incorporações partidárias*, possibilidade prevista no art. 2º da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que estabelece: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.”¹⁵

¹⁵ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Incorporação e fusão de partidos políticos: você sabe a diferença? Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/incorporacao-e-fusao-de-partidos-politicos-voce-conhece-a-diferenca>> Acesso em 30 de junho de 2019.

A ação tem como objetivo conseguir vencer os efeitos da cláusula de desempenho e fugir da ameaça de extinção que assombra aos partidos a partir da limitação de acesso - que aumenta gradativamente até as eleições de 2030 - aos recursos previstos na EC nº 97/2017 FLEISCHER (2019). Após o pleito, cinco dos 14 partidos atingidos começaram negociações para fugir da extinção promovida pela restrição ao acesso a recursos, que começaram a valer a partir de 1º de fevereiro de 2019, segundo decisão do TSE.¹⁶ A decisão previu que apenas os partidos que alcançaram a cláusula de desempenho da E.C. nº 97/2017 nas eleições de 2018, fariam usufruto dos recursos previstos na legislatura subsequente (2019-2023).

Os cinco partidos: o **PPL** ao **PCdoB**; **PRP** ao **Patriota (PATRI)**; e o **PHS** ao Podemos; já haviam oficializado sua fusão ou incorporação ainda em 2018 e apenas aguardavam a decisão definitiva pelo TSE, que em 28 de março de 2019 aprovou a incorporação do PRP (4) ao PATRIOTA (5), somando 9 deputados.¹⁷ Em maio, validou a incorporação do PPL (1) ao PCdoB (9), somando 10 deputados.¹⁸ À época da publicação deste trabalho, ainda tramitava no TSE a ação que em que o PHS (6) solicitava à corte a fusão com o Podemos (11), partido que ultrapassou a cláusula.

Entretanto, a título de cálculo de proporcionalidade partidária - distribuição de comissões e cargos aos partidos - para a 56ª Legislatura a fusão dos dois partidos - PHS ao Podemos - já fora concretizada pelo Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, no início da legislatura, enquanto não há decisão pelo TSE sobre o caso. Este cálculo, leva em consideração as bancadas eleitas e far-se-á ao início da legislatura, não se alterando a título de cálculo da proporcionalidade e da estrutura administrativa das lideranças.¹⁹

Quanto aos outros partidos atingidos, que obtiveram representação na Câmara: PMN; PTC; DC; e a REDE. O Democracia Cristã (1) que elegeu apenas um deputado e questiona na justiça a interpretação da EC nº 97/2017, negando se fundir com outras siglas. E o

¹⁶ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Portaria TSE nº 48 de 25 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/clausula-de-barreira>> Acesso em 30 de junho de 2019.

¹⁷ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Plenário do TSE aprova incorporação do PRP ao Patriota. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota>> Acesso em: 30 de junho de 2019.

¹⁸ SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>> Acesso em: 30 de junho de 2019.

¹⁹ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Fusão de partidos é aceita parcialmente pelo Presidente da Câmara. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/570898-FUSAO-DE-PARTIDOS-E-ACEITA-PARCIALMENTE-PELO-PRESIDENTE-DA-CAMARA.html>> Acesso em 30 de junho de 2019.

Partido Trabalhista Cristão (2), que elegeu dois representantes, decidiu liberar a bancada para a filiação a outras agremiações. Por sua vez, a Rede Sustentabilidade (1), que elegeu uma única parlamentar, a primeira Deputada indígena da história do país, à época deste trabalho ainda negociava fusão com o PPS (8) - atual Cidadania e com o PV (4), partidos que passaram por pouco do desempenho previsto na cláusula. Contudo, a ação esbarra no fato de que o partido não tem os 5 anos de registro definitivo, exigido pela lei - art. 29, parágrafo 9º da Lei nº 9.096/1995 - para fusão com outras siglas, aguardando uma decisão judicial sobre o tema²⁰.

A) BRECHAS NA LEGISLAÇÃO

Além da possibilidade de fusão ou incorporação de partidos políticos (art. 29, da Lei 9.096/1995) outros dois instrumentos se somam a isso, como estratégias de contorno à cláusula - e, de que um deputado possa mudar de partido sem ser apenado por isso: a Lei 13.165/2015 e a EC nº 97/2017.

A primeira, alterou a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para incluir *três* possibilidades, por meio do art. 22-A, de troca de legenda por um parlamentar: seja por grave e reiterado desvio do programa político partidário pelo partido (inciso II, Art. 22-A); por grave discriminação política pessoal (inciso II, art. 22-A); ou pela possibilidade de uma **janela partidária** que permitiu a troca de partido político, *sem justificativa*, no período de 1 mês a contar 7 meses antes das eleições. Este último instrumento surgiu como alternativa ao banimento da possibilidade de migração partidária por meio de filiação a legendas *recém criadas*.

Em 2007, em julgamento de mandados de segurança movido pelos partidos PSDB, DEM e PPS, o STF firmou o entendimento de que os mandatos em eleições proporcionais pertenciam aos partidos e não aos candidatos. Anteriormente a isso, as regras para migração partidária eram menos rígidas acarretando um alto grau de mudança de partidos políticos pelos deputados.²¹ Seguindo esse entendimento e a Resolução TSE nº 22.610 de 2007

²⁰ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Partidos atingidos por cláusula de desempenho ainda buscam alternativas. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/572068-PARTIDOS-QUE-NAO-ATINGIRAM-CLAUSULA-DE-DESEMPENHO-AINDA-BUSCAM-ALTERNATIVAS.html>> Acesso em: 30 de junho de 2019.

²¹ NEXO JORNAL. O que é janela partidária e quem deve se beneficiar dela em 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/03/11/O-que-%C3%A9-janela-partid%C3%A1ria.-E-quem-deve-se-beneficiar-dela-em-2018>> Acesso em 3 de julho de 2019.

(Fidelidade Partidária)²² a desfiliação para filiação em outros partidos políticos *recém criados* foi permitida, não solucionando o percalço do alto grau de migração partidária pelos parlamentares, mas o exacerbando.²³

A outra possibilidade, foi incluída no § 5º do art. 17 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 97/2017, e assegura o mandato ao parlamentar de pertença a partido ao qual não tenha atingido a cláusula de desempenho, que possa *migrar ao partido que a tenha ultrapassado* - sem contar essa migração para título de rateio do fundo partidário e do tempo gratuito de rádio e TV.

Tentou-se ainda, na redação da PEC 282/2018 incluir o instituto da federação partidária como método de contorno e amenização da cláusula, tentando proteger principalmente os pequenos partidos. O dispositivo, funcionaria na prática como uma espécie de coligação formal de partidos políticos, que diferentemente das coligações eleitorais nas eleições proporcionais - ao qual um dos pontos da PEC extingue - não se limita apenas ao período das eleições, mas obriga aos partidos políticos envolvidos a agir conjuntamente em uma aliança em nível nacional com duração por toda a legislatura.²⁴ O instituto, previsto no art. 17-A, pode ser lido abaixo

Art. 17-A. Partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas e deverá atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária dos partidos que a compõem.

§ 1º Será considerado para fins de obtenção do direito a funcionamento parlamentar o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da federação nas eleições para a Câmara dos Deputados. § 2º Poderá integrar qualquer federação o partido que registrar deliberação do respectivo diretório nacional nesse sentido no Tribunal Superior Eleitoral até a véspera do último dia do prazo para filiação partidária para

²² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 22.610/2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2007/RES226102007.htm>> Acesso em 3 de julho de 2019.

²³ AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Filiação a novos partidos altera composição de bancadas na Câmara. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/502443-FILIACAO-A-NOVOS-PARTIDOS-ALTERA-COMPOSICAO-DE-BANCADAS-NA-CAMARA.html>> Acesso em 3 de julho de 2019.

²⁴ VALOR ECONÔMICO. Câmara rejeita criação de federação de partidos. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5136404/camara-rejeita-criacao-de-federacao-de-partidos>> Acesso em: 5 de julho de 2019.

concorrer às eleições federais, independentemente de alteração estatutária.

§ 3º Após o registro a que se refere o § 2º, e até o último dia do prazo para a realização das convenções eleitorais, os convencionais dos partidos que pretenderem formar federação reunir-se-ão para deliberar sobre os seguintes temas:

I – escolha do presidente, que representará a federação no processo eleitoral;

II – adoção de denominação própria, que poderá ser a junção das siglas dos partidos que a compõem;

III – escolha de candidatos e demais temas relativos às eleições, na forma da lei.

§ 4º Após aprovada pela maioria absoluta dos integrantes das convenções nacionais dos partidos que a compõem, a federação será reproduzida no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal e terá vigência até a véspera da data inicial do prazo para a realização das convenções para as eleições federais subsequentes.

§ 5º Nas Câmaras Municipais a reprodução da federação não será imediata, tendo início no primeiro dia do prazo para a realização das convenções para as eleições municipais subsequentes.

§ 6º Os órgãos partidários nacionais que aprovaram a formação da federação poderão decidir pela não reprodução da federação nas eleições municipais até a véspera do último dia do prazo para filiação partidária para concorrer às respectivas eleições.

§ 7º No caso de obtenção do direito a funcionamento parlamentar pela federação, os valores referentes ao fundo partidário serão distribuídos de forma proporcional aos partidos integrantes conforme o quociente de votos válidos obtidos por cada um deles para a Câmara dos Deputados, e o tempo de propaganda eleitoral será proporcional ao número de deputados federais eleitos pela federação.

§ 8º Qualquer partido poderá deixar a federação antes do término de sua vigência, por decisão do respectivo diretório nacional, o que implicará imediato cancelamento dos repasses do fundo partidário e impedimento do acesso gratuito partidário e eleitoral ao rádio e à televisão, os quais serão redistribuídos proporcionalmente entre todos os partidos com funcionamento parlamentar.

§ 9º Lei ordinária poderá definir outras regras sobre organização e participação das federações nas casas legislativas e nos processos eleitorais.”

Contudo, após intenso debate na Comissão Especial e no plenário da Câmara dos Deputados, o dispositivo foi retirado do texto final aprovado em plenário por meio da aprovação de um destaque para votação em separado apresentado pela Bancada do PP.

Desde modo, o art. 29 da Lei dos Partidos Políticos e a Reforma Eleitoral de 2017 vêm no sentido de abrir duas alternativas a cláusula de desempenho instituída em 2017: a incorporação ou fusão de partidos políticos; e a migração partidária pelo parlamentar ao partido que tenha atingido a cláusula. Os dois instrumentos, contudo, seguem o mesmo entendimento: a redução da exacerbada fragmentação partidária brasileira, ao passo que fortalecem os maiores e médios partidos em detrimento das menores siglas.

As outras possibilidades previstas em lei, para migração partidária seguem como alternativas viáveis ao fortalecimento da fidelidade partidária. É nesse sentido que se faz importante frisar a inclusão de uma janela partidária em detrimento da possibilidade de filiação a siglas recém criadas. O instrumento cria uma fidelidade partidária de 3 anos e meio do parlamentar, fortalecendo o sistema partidário e a representação política, ao passo que põe ordem no sistema político²⁵

6.1.3. A RESOLUÇÃO DA CÂMARA nº 30, DE 2018

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 97/2017, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) previa em seu art. 9º a necessidade de representação de pelo menos 1/100 dos parlamentares da Casa para que o partido político tenha acesso ao direito ao seu *funcionamento parlamentar*, quer seja, segundo Carvalho (2006) o pleno gozo de suas prerrogativas representativas dentro das casas legislativas, ou ainda “o direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal” (CARVALHO, 2006, p. 70).

Tais prerrogativas previstas pelo RICD dependiam do tamanho da bancada do partido na Casa que, condicionadas pelo cálculo de proporcionalidade partidária, definiriam a

²⁵ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Entenda a história por detrás da Lei da janela partidária. Disponível em: <<https://diretorio.fgv.br/noticia/entenda-a-historia-por-detras-da-lei-da-janela-partidaria>> Acesso em 03/07/2019.

divisão pelos partidos da presidência de Comissões; a quantidade de cargos comissionados; tempo de discursos, comunicações de liderança nas sessões plenárias; e o poder de apresentação de Requerimentos, Destaques de Bancada, Emendas etc. Ou seja, a estrutura administrativa dos partidos e grandes atribuições legislativas. Os partidos com representação menor que um centésimo do número de parlamentares da Casa viam-se sem a representação por um líder, onde o regimento previa a possibilidade de indicação

§ 4º [...] de um de seus integrantes para expressar a posição do Partido no momento da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças.

A PEC 36/2016 (PEC 282/2016) no Senado Federal, inclui no art. 17 da Constituição Federal dispositivo que previa como resultado do alcance à cláusula pelos partidos seu *funcionamento parlamentar*: o direito a estrutura própria e funcional na Casa; a proposições de controle de constitucionalidade; e a participação no rateio e acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão.

O Projeto de Resolução da Câmara nº 350 de 2018 (Resolução da Câmara nº 30/2018) pretendeu adequar o funcionamento da Casa às mudanças instituídas a partir da EC nº 97/2017 e a sua cláusula de desempenho, no concernente às matérias *interna corporis*, que versavam no parágrafo sobre *funcionamento parlamentar* no texto inicial do Senado e que fizeram parte do texto final promulgado pelo Congresso. O texto se não tivesse tido alteração poderia ser alvo de questionamentos judiciais caso fosse aprovado.

Deste modo, o entendimento da Casa anteriormente à Emenda Constitucional era de que os partidos para se fazerem representar pela figura de um líder, deveriam ter a quantidade de representantes iguais ou maiores a um centésimo da composição da Câmara. Após a alteração, o entendimento é de que, para gozar do pleno exercício de suas prerrogativas parlamentares, estrutura administrativa e poder ser representado por um líder, o partido deve atender ao disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 97/2017, a saber: o alcance a cláusula de desempenho.

É nesse entendimento, que partidos como o Partido Verde (PV) que elegera apenas 4 representantes para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2018 - mas que atingiu a cláusula - poder-se-ia fazer representado na Casa pela figura de um líder e ter toda a estrutura inerente à representação.

Ainda de acordo com o art. 9º do RICD, após a RC nº 30/2018, em seu § 4º assegura-se que

§ 4º O Partido que não atenda o disposto no caput deste artigo *não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido* no momento da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 30, de 2018, em vigor em 1º/2/2019, aplicando-se nos termos art. 6º da Resolução nº 30, de 2018) (*grifos meus*)

A resolução, ao alterar o regimento interno da Câmara aponta ainda, em seus artigos 2º, 3º e 6º que só terão estrutura de liderança, com direito a funções e cargos de Natureza Especial pertencentes ao quadro de servidores da Casa os partidos que obedecerem ao disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

Em conformidade à Emenda Constitucional, os cargos também serão diminuídos gradativamente até o pleito de 2030, onde os partidos políticos que não ultrapassarem a cláusula perderão toda a estrutura inerente ao funcionamento do partido no parlamento. Isto é, em matéria *interna corporis* da Casa, os partidos políticos que *não* estiverem em conformidade a EC nº 97/2017 serão asfixiados pela delimitação administrativa.

Deste modo, compreendendo a estrutura das Casas Legislativas que concentram o *locus* decisório na força dos líderes partidários (PEREIRA; MUELLER, 2003). Um partido que, seguindo o novo entendimento, não alcançar a cláusula de desempenho e não obtiver deste modo toda a estrutura e prerrogativas inerentes as lideranças, tende a se enfraquecer ainda mais e ver sua existência ruir a efeito da limitação de acessos aos recursos do fundo partidário e tempo gratuito de rádio e televisão, bem como da delimitação de sua estrutura administrativa e legislativa dentro do parlamento.

Os efeitos visíveis sob o sistema político e partidário ainda requerem o crescimento da cláusula de desempenho e o fim das coligações. Seus impactos legislativos serão vistos com mais força nas próximas legislaturas, com a diminuição da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados e as consequências políticas para a governabilidade e para a representação política decorrentes disso.

Por ora, na 56ª legislatura, seguem os impactos da Resolução nº 30/2018 no concernente à estrutura administrativa de cargos e liderança, visto que o entendimento da Casa sobre a cláusula de desempenho a título do cálculo de proporcionalidade partidária segue aos partidos que a tenham atingido e não, pela quantidade numérica - antes disposta - de parlamentares.

CONCLUSÃO

À luz dos 30 anos da Nova República e do maior período democrático da história do país são inúmeras as tentativas de aprimorar-se o sistema político com fins da melhora e estabilidade do sistema político e com isso, buscar reflexos na qualidade da representação política. Nossa história democrática, a espelho do mundo, mostrou que os partidos políticos são entes inerentes ao regime democrático contemporâneo (KINZO, 2003, 2004). O nível de organização e fragmentação do sistema partidário, por sua vez, denotam que um sistema tanto quanto mais coeso e com menor número de partidos traz mais facilidade de operacionalização ao *Presidencialismo de Coalizão* (FLEISCHER, 2007).

Nosso sistema político, em sua particularidade em face do mundo, é pouco inteligível e traz ao eleitor confusão, não favorecendo dessa forma a *accountability*. Nossa cultura política, por sua vez, bem como das outras democracias modernas, não favorece a participação do eleitor para além do voto. De modo que são louváveis a instituição de mecanismos participativos que aperfeiçoem a representação e a participação popular nas democracias liberais (ALMEIDA, 2014).

Desde a fundação da Nova República algumas reformas políticas procuravam reorganizar nosso sistema político com vias ao seu aperfeiçoamento, sanando os sabidos vícios de nossa escolha institucional (MELO, 2007; DUARTE, 2018). Em 2017, instalou-se uma Comissão Especial, na Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 282/2016, de origem do Senado Federal (PEC nº 36/2016). A PEC de autoria do ex senador Ricardo Ferraço, pretendia naquela casa legislativa condicionar o *funcionamento parlamentar* de acordo com o desempenho eleitoral dos partidos políticos.

Na Câmara dos Deputados, por sua vez, sob a relatoria da Dep. Shéridan (PSDB/RR) a PEC transformou-se, após intenso debate e negociações para sua aprovação em um resultado mais brando e realista de ser aprovado em plenário. Condicionando o acesso a recursos do fundo partidário e do tempo gratuito de rádio e televisão ao desempenho eleitoral dos partidos, retirando da proposta a previsão do funcionamento parlamentar e deixando isso à cargo de regulamentação *interna corporis* posterior pela Casa.

A PEC que antes previa uma cláusula de desempenho da ordem de 2% no ato de sua promulgação para as próximas eleições para Câmara. Na casa, começou a prever além do fim das coligações nas eleições proporcionais, e uma cláusula *gradual*, que em 2018 previu a

porcentagem de 1,5% dos votos válidos - distribuídos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas. **Ou** a eleição de pelo menos 9 deputados federais distribuídos em $\frac{1}{3}$ das UFs. Nas eleições de 2030, quando a cláusula estará totalmente em vigor prevê o desempenho dos partidos seja da ordem de 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos $\frac{1}{3}$ das UFs, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; **ou a** eleição de pelo menos 15 deputados federais distribuídos em $\frac{1}{3}$ das UFs.

Seu impacto, caso seja totalmente posto em prática, salvo se não haja retrocesso em via disso, será o mais forte e incisivo que uma reforma política ousou em nosso sistema partidário após a redemocratização. A reforma já histórica por seus objetivos e prováveis resultados, foi a primeira a ser relatada por uma mulher na história da Câmara dos Deputados.

Em 2018, após a vigência da cláusula, 14 partidos políticos dos 35 com registro no TSE não alcançaram ao disposto na Emenda Constitucional. Destes, 9 partidos políticos obtiveram representação na Câmara dos Deputados. Com o avançar da cláusula até 2030, as expectativas são que o nosso sistema partidário se enxugue de forma considerável, favorecendo os maiores e médios partidos em detrimento dos menores.

Seus críticos pontuam que a inclusão de uma cláusula de barreira sob o sistema de representação proporcional contraria o próprio objetivo do sistema: a representação de minorias. Enquanto o sistema majoritário foi criado com o intuito de maior estabilidade do sistema político, o proporcional busca dar vozes àqueles que não tem representação na eleição majoritária, buscando equilibrar a balança.

Seus apoiadores, por sua vez, pontuam que o instituto da cláusula colocaria fim nas chamadas `legendas de aluguel`, que pela facilidade com que é posto nosso sistema eleitoral, multiplicaram-se em torno da possibilidade de angariar recursos do fundo partidário e do tempo gratuito de rádio e TV, para fins pouco republicanos. A consequente menor fragmentação do sistema, traria maior estabilidade ao sistema político e com isso, agiria sob o aumento da qualidade da representação política. Os partidos, em menor quantidade, não apenas facilitam o jogo de forças entre o executivo e o legislativo, mas trazem maior inteligibilidade ao sistema, facilitando a compreensão e o controle pelo eleitor.

Segundo as palavras da relatora da PEC 282/2016 na Comissão Especial, Dep. Shéridan (PSDB/RR) a minirreforma política de 2017 - como ficou conhecida - através de seus institutos torna o sistema político mais coeso e dá o eleitor o poderio de ser o juiz do sistema

eleitoral, melhorando a representação política ao passo que traz a conexão ideológica e de bases com o eleitorado.

Após as eleições de 2018 e o singelo impacto com que seu as consequências da cláusula, ainda é cedo para pontuar quais os verdadeiros impactos sob a ótica da qualidade do sistema político. A grande quantidade de partidos, historicamente não colocou grandes empecilhos à governabilidade do Executivo (CARREIRÃO, 2014). Sua diminuição, contudo aponta para um espectro mais favorável para a construção de alianças mais coesas, programáticas e ideologicamente consistentes antes, durante e após as eleições.

Deste modo, nosso sistema político, particular em relação ao mundo por sua diferente combinação de escolhas institucionais. Ainda busca, a alguns passos, aprimorar-se e com isso se aprofundar no conceito contemporâneo com que conhecemos a democracia e sua acepção representativa.

Todas as Reformas Políticas buscam aprimorar o sistema político, seu isso contudo, deve perpassar sempre pelo aprofundamento da democracia ao passo que traz ao eleitor comum maior participação na política cotidiana. Os partidos políticos são entes responsáveis pela canalização dos anseios da sociedade, quando estes não se tornam sensíveis às demandas sociais, uma crise política ocorre. Toda crise é, sobretudo, uma crise política (LIPSET, 2012).

A despeito, da crise de representatividade globalmente vista, o fortalecimento dos partidos políticos por meio da construção de uma engenharia institucional mais sólida e estável aponta para um único universo possível: a democracia como o melhor regime já experimentado. Dessa forma, seu aprimoramento e aprofundamento dependem sobretudo, de apenas um quesito, tornar sua acepção representativa mais próxima da etimologia da palavra democracia: o Governo do povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão e o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalização, 2008.

ALMEIDA, D. R. *Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil*. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 96-117.

AUYERO, Javier. “Vidas e política das pessoas pobres – as coisas que um etnógrafo político sabe (e não sabe) após 15 anos de trabalho de campo”, Sociologias, Porto Alegre, ano 13, n. 28, 2011, p. 126 - 164.

BALDISSERA, Andressa. Cláusula de Barreira Eleitoral na PEC n.282/2016: análise comparada e de constitucionalidade. Porto Alegre, 2017.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. *Rev. Sociol. Polit.*[online]. 2012, vol.20, n.44, p.97-101. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782012000400008&script=sci_abstract&tlng=pt> Último acesso em: 15/04/2019.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O Sistema Partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. Revista Brasileira de Ciência Política, n 14. Brasília, 2014.

CARVALHO, Jéssica. *Revisitando o conceito de Representação Política em Hanna Pitkin*. Guarulhos: UNIFESP, 2015.

CARVALHO, Kátia. Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar. Brasília, 2006.

CASTRO, M.M.M. “Cláusula de barreira,” IN: AVRITZER & ANASTASIA (orgs.). Reforma política . . ., op. cit., 2006, p. 188-191.

DUARTE, Alana Alves. As reformas políticas pós-constituição de 1988: perspectivas e desafios da representação político partidária no Brasil. 2018. 117 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 1987,

FLEISCHER, David. Reforma Política no Brasil: Os partidos políticos em questão. In: Reforma Política em questão. Brasília: Editora UnB, 2008.

Ibid. Partidos Políticos formação no TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>> Último acesso em 25/11/2018.

FLEISCHER, DAVID. “*Brazil’s New Threshold Barrier for Proportional Elections in 2018: The Impact on Political Parties*”. PAPER in Congress of the Latin American Studies Association, Boston, USA, May 24 – May 27, 2019.

KALASHE, Kaliana. Cláusula de Desempenho para Partidos Políticos: avaliação de impacto legislativo da Proposta de Emenda à Constituição n 36 de 2016.

KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1993.

KINZO, M. D. G. *Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política*. Revista Política & Sociedade n° 2, Abril de 2003.

KINZO, M. D. G. *Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985*. RBCS Vol. 19 n°: 54, fevereiro/2004.

LAMOUNIER; KINZO. Partidos Políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. Dados, 19, p. 11-32, 1978.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova n.44. São Paulo, 1998.

LIPSET, Seymour Martin. *Alguns requisitos sociais da democracia: desenvolvimento econômico e legitimidade política*. Primeiros Estudos, São Paulo, n. 2, p. 198-250, 2012

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. Revista Brasileira de Ciência Política, n° 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 63-93.

NICOLAU, Jairo. A reforma política no Brasil e os pequenos partidos. In: Reforma Política em questão. Brasília: Editora UnB, 2008.2

NICOLAU, Jairo. As eleições de 2018 e a reforma eleitoral que ninguém viu. (2018). Disponível em: <<https://jaironicolau.github.io/2018-10-10-reforma-eleitoral/>> . Último acesso em: 08/04/2019.

MANIN, Bernard (1995b), “As metamorfoses do governo representativo”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 29, p. 5-34.

_____, *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, 1997.

MELO, Carlos Ranulfo Felix. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, n 4. Brasília, 2010.

_____. (2012)

MORAES, Alexandre. Cláusula de Desempenho fortalece o sistema eleitoral, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral?imprimir=1>> Último acesso em: 25/11/2018.

Nove Partidos Elegem deputados, mas não alcançam cláusula de barreira. Revista Consultor Jurídico, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-10/nove-partidos-elegem-deputados-nao-atingem-clausula-barreira>> Último acesso em: 26/11/2018.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. São Paulo: Lua Nova, 2006. n. 67, pág. 263-269.

_____. O Conceito de Representação. In: “Política & Sociedade”. CARDOSO, Fernando

Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. v. 2.

_____. The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social: Princípios do Direito Político. São Paulo: Edipro, 2000.

SAMPAIO FILHO, Luciano Dantas. 2017. “A Minireforma Eleitoral: Uma análise da Lei 13.488/2017 e a Emenda Constitucional 97/2017”, *JusBrasil* <https://lucianiodantasfilho.jusbrasil.com.br/artigos/511746805/a-minirreforma-eleitoral-uma-analise-da-lei-13488-2017-e-da-emenda-constitucional-97-2017>

SARTORI, G. Partidos e Sistemas partidários. Brasília: Ed. UnB, 1982.

SARTORI, G. “*The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?*”, 1986.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SEVERO; CHAVES. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015. R. bras. dir. Eleit. – RBDE | Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015

SILVA, Raphael Carvalho da. *Análise dos possíveis impactos das propostas de fim das coligações proporcionais, para as eleições da Câmara dos Deputados, a partir dos resultados de 2014*. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília: maio de 2015.

PEREIRA, Carlos and MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, vol. 46, no. 4, p. 735–771, 2003.

URBINATI, Nadia. O Que Torna a Representação Democrática? São Paulo: Lua Nova, 2006a. n. 67, pág. 262-269.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. A cláusula de barreira na Alemanha. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 79-98, maio/ago. 2006.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre, Bookman. (Cap.1), 2005.

ANEXO "A"

Roteiro de Entrevista semi-estruturada

1. Apresentação: nome, cargo.
2. Qual foi o principal objetivo da PEC da reforma política sob sua relatoria?
3. Considerando o princípio da proporcionalidade e da representação da pluralidade social. Como você enxerga o impacto da cláusula sobre a ótica da representação política?
4. Tendo tido vigência nas eleições de 2018, observou-se o aumento e não uma diminuição da quantidade de partidos políticos. Como você enxerga esse aumento? Era o objetivo principal da PEC?
5. Qual era o principal objetivo em colocar a cláusula como uma barreira de acesso ao fundo partidário e o acesso gratuito de rádio e TV?
6. A cláusula foi fixada, de início, com 1,5%. Qual fora o critério de escolha para essa porcentagem? Por que uma cláusula de barreira fixada em 1,5% logo de início, e não 3 ou 5 por cento, à exemplo de outras cláusulas como a tentativa de barreira implementada em 2006? Ou mesmo a opção na cláusula para que um partido possa atender um outro critério: a representação em 9 estados **OU** 1,5 por cento dos votos distribuídos em todo o território, com pelo 1% em cada?
7. A transitoriedade da regra - como valendo plenamente apenas a partir das eleições de 2030 - foi algo planejado desde o começo ou foi fruto de uma estratégia de atuação ou negociação política? Quais são os principais impactos esperados com a progressão da cláusula?
8. Quanto ao fim das coligações eleitorais nas eleições proporcionais a partir de 2020 e seus impactos. Como você enxerga o instituto da Federação partidária nesse sentido?